

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

EXPORTATION DE CAPITAUX ET EVASION FISCALE

(Étude de Droit interne et international)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le **Judi 19 Mai 1927** à 14 heures

PAR

Georges NORDMANN

Président : M. OUALID, Professeur

Suffragants : MM. HITIER, Professeur

JÈZE, Professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

EXPORTATION DE CAPITAUX

ET

ÉVASION FISCALE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
Thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

EXPORTATION DE CAPITAUX ET

EVASION FISCALE

(Étude de Droit interne et international)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Jeudi 19 Mai 1927 à 14 heures

PAR

Georges NORDMANN

Président : M. OUALID, Professeur

Suffragants : MM. HITIER, Professeur

JÈZE, Professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

Allix (E.). — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière. 4^e édit. Paris 1921.

Allix (E.) et Lecerclé (M.). — L'impôt sur le revenu. 3 vol., Paris 1926.

Bareillier-Fouché. — L'exportation et l'importation des capitaux et les avoirs à l'étranger (Rec. Sirey, Paris 1926).

Joseph Barthélemy. — L'Etat héritier (Ligue Française, Angoulême 1926).

Bokanowski et Laskine. — Commentaire pratique de la nouvelle loi de finances du 13 juillet 1925 (Juris-Classeurs, Paris).

Décamps (Jules). — Les changes étrangers (Alcan, 2^e édit., Paris 1922).

Germain Martin. — Les finances publiques de la France et la fortune privée (1914-1925) (Payot, 1925).

Guilmard. — L'évasion fiscale (P. Rosier, 5^e édit., Paris 1908).

Leroy-Beaulieu (Paul). — Traité de la science des finances (Paris 1912).

Lescœur. — Pourquoi et comment on fraude le fisc (Bloud, 7^e édit., Paris 1909).

Lewinshon. — Histoire de l'inflation (Payot, Paris 1926).

Rist. — La balance des comptes des principaux pays (Cours 1925-1926).

F. Sauvage. — Les impôts sur le revenu et les moyens de contrôle du fisc (Rec. Sirey, Paris 1918).

Th. Tissier. — Traité des contributions indirectes (P. Dupont, Paris 1902).

Wulfsohn et Wernle. — L'évasion des capitaux allemands (Soc. anon. d'édit., Paris 1923).

THESES

- Depuichault.* — La fraude successorale par le procédé du compte joint (Paris 1910, t. 29).
- Guérin.* — Des ententes internationales pour la répression des fraudes fiscales (Paris 1910, t. 42).
- Brion.* — L'exode des capitaux à l'étranger (Nancy 1912, t. 44).
- Girard.* — De l'évasion fiscale en matière de droits de mutation par décès (Paris 1916, t. 8).
- Berland.* — Les évasions fiscales (Paris 1922, t. 6).
- Chotard.* — Les impôts sur les revenus et les fraudes fiscales (Paris 1925, t. 24).
- Lagneau.* — La législation relative à l'exportation des capitaux (Paris 1925, t. 75).
- Bodin.* — Du délit d'exportation des capitaux (Rennes 1926, t. 34).
- Hauser.* — Les valeurs mobilières et l'évasion fiscale (Paris 1926, t. 4).
- Henry Germain-Martin.* — La réglementation de l'exportation des capitaux et de l'importation des valeurs mobilières (Paris 1926, t. 57).
- Catin.* — Le portefeuille étranger de la France entre 1870 et 1914 (Paris 1927, t. 2).
-

DOCUMENTS. — REVUES ET JOURNAUX

Recueil des Traités de la S. D. N.

Documents de la S. D. N.

Revue du Droit Bancaire.

Revue d'Economie Politique.

Revue Finance-Univers.

Revue de Science et de Législation Financière.

Journal de Droit International Privé.

Journal Officiel. — Lois et Décrets. Documents Parle-
mentaires. Débats Parlementaires.

L'Economiste Français.

La France Economique et Financière.

Le Pour et le Contre.

L'Information Financière.

Le Matin.

Le Temps.

AVANT-PROPOS

A l'heure où les budgets de tant de pays ploient sous les charges laissées par la guerre, à l'heure où les impôts atteignent des taux prohibitifs, à l'heure surtout où les mesures restrictives à la dynamique naturelle des capitaux survivent dans notre pays aux causes qui les ont fait naître, il nous a paru intéressant d'étudier les rapports entre le problème de l'exportation des capitaux et celui de l'évasion fiscale.

Nous avons eu le principal souci de séparer l'un et l'autre des problèmes et de montrer leur antagonisme. Les pouvoirs publics se sont souvent laissés tromper par le fait que l'évasion fiscale emprunte les formes de l'exportation de capitaux; par une induction abusive, ils ont confondu, à de trop fréquentes reprises, l'exportation et l'évasion dans une même réglementation. Leur attention n'a été retenue ni par la différence de leur nature, ni par la différence de leurs conséquences. Trop d'ouvrages de doctrine ont suivi le législateur dans cette confusion.

Nous nous sommes proposé au contraire, de développer les dissemblances entre l'exportation de capitaux, phénomène circulatoire naturel, et l'évasion fiscale; il nous semble qu'entre ces deux aspects du passage des frontières il y a la même différence qu'entre un voyage et une désertion. Nous pensons que, si cette distinction pouvait inspirer les travaux législatifs, une heureuse amélioration du droit positif pourrait en être la conséquence.

Dans une première partie, nous avons étudié les causes de l'exportation de capitaux; nous avons été amenés à dégager la cause fiscale, odieuse au plus haut point.

Notre seconde partie est l'étude de la législation actuelle de l'exportation des capitaux. Nous avons trouvé de très nombreux ouvrages traitant de la législation et la critiquant. C'est pourquoi nous nous sommes bornés à citer les textes principaux. De même, nous nous sommes volontairement abstenus d'en faire la critique approfondie, critique qui a déjà été faite tant de fois et de manière si heureuse. Nous avons uniquement émaillé notre exposé d'appréciations émanant de parlementaires et de techniciens, de manière à dégager les tendances générales de l'opinion publique. Par contre, nous avons consacré tous nos soins à l'étude de l'intéressante jurisprudence à laquelle a donné lieu la loi de 1918; cette jurisprudence n'a pas encore été étudiée et nous avons pensé que son examen présentait plus d'intérêt que des détails de réglementation ou des lieux communs de critique.

Dans une troisième partie, nous avons essayé d'esquisser un système qui, séparant complètement l'évasion fiscale de l'exportation des capitaux proprement dite, permettrait de la réprimer sévèrement dans un régime de liberté de circulation.

Dans une dernière partie, nous avons étudié les efforts internationaux de prévention contre l'évasion fiscale. La Société des Nations est saisie de la question; nous l'avons suivie dans ses efforts; nous avons essayé de montrer les difficultés de la lutte. Mais n'est-ce pas à cette lutte plus qu'à toute autre que l'on peut appliquer le mot du Taciturne, si plein de virile énergie: « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer »?

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE UNIQUE

DES DIFFERENTES CAUSES DE L'EXPORTATION DE CAPITAUX

Le Facteur économique

A l'époque médiévale, la doctrine mercantiliste n'a vu dans les relations économiques internationales qu'un échange de marchandises que la balance du commerce enregistrerait. Les mercantilistes avaient la seule préoccupation de voir cette balance favorable, ce qui devait amener des rentrées de métaux précieux dont leur esprit, imbu du préjugé métalliste, se réjouissait. Puis, peu à peu, alors que dans le domaine de l'économie générale, la « Kreditwirtschaft », l'Economie Fiduciaire se substituait à la « Geldwirtschaft », ou Economie Monétaire, dans celui des relations extérieures on abandonnait le système de la balance du commerce ou, plus exactement, on le complétait. On s'apercevait qu'il y avait entre les pays, non seulement des échanges de marchandises, mais encore des échanges de services et de capitaux et on se rendait compte que le règlement de la balance pouvait être non seulement monétaire mais fiduciaire. C'est ainsi que l'on est arrivé à la conception de la balance des comptes ou balance des paiements.

La balance des comptes comprend sans doute les données de la balance du commerce; mais elle englobe en outre les exportations et importations invisibles, c'est-à-dire les frêts, les primes d'assurance, les dépenses des touristes, les revenus des placements à l'étranger, etc... en un mot, tous les transferts de richesse de pays à pays. A la simple importation ou exportation de marchandises, on ajoute, pour obtenir

la situation d'un pays, l'importation ou l'exportation des titres de créance. La balance des comptes donne alors une idée exacte et complète de la situation internationale du pays étudié: elle présente un solde créditeur ou débiteur suivant que celui-ci a vendu plus qu'il n'a acheté ou, au contraire, acheté plus qu'il n'a vendu (et nous considérons ici aussi bien la réception et la fourniture de services que l'achat et la vente de marchandises).

Supposons un pays à balance défavorable. Ce pays se trouve débiteur des autres pays et il va devoir transférer des richesses à ses créanciers: c'est le délicat problème international des transferts, auquel la question des réparations et celle des dettes interalliées ont donné une si brûlante actualité. Ce pays débiteur ne pourra pas transférer des billets de monnaie nationale: ces billets n'auraient, aucune utilité pour le créancier. Il pourra s'acquitter en marchandises; mais les différents pays, souvent enclins au protectionisme, prennent des mesures pour éviter l'envahissement de leur marché par les marchandises de leurs débiteurs. Ces derniers devront donc acheter la monnaie des pays créanciers; d'où hausse de celle-ci et dévalorisation de leur propre devise. Le pays débiteur sera amené à exporter de l'or pour défendre son change; mais c'est un procédé d'appauvrissement qui ne peut être que temporaire si le pays qui l'emploie désire garder son équilibre économique. A peine d'amener la ruine de leur débiteur, donc de leur client, les pays créanciers devront lui accorder des facilités de paiement, lui consentir des prêts. Le pays vendeur est alors tout naturellement appelé à prêter au pays acheteur une fraction de l'excédent de sa balance des paiements. Au lieu d'une importation d'or ou de marchandises, il se contentera d'une importation de titres ou de valeurs mobilières que son emprunteur amortira à la longue. Il y a ainsi exportation de capitaux du pays créancier vers le pays débiteur. Signalons

que, comme tout mode de règlement international, cette exportation de capitaux se présente soit sous la forme directe, soit sous la forme indirecte du règlement triangulaire.

La France d'avant-guerre nous donne un exemple bien typique d'excédent de balance restant placé à l'étranger. Notre pays importait alors un peu plus qu'il n'exportait et sa balance commerciale était déficitaire, mais sa balance des comptes était fortement créditrice. En 1913, par exemple, le déficit commercial se montait à 1.671 millions. En contre partie de ce déficit, nous avions un excédent d'importations invisibles de 2.890 millions dû principalement aux revenus de nos placements à l'étranger qui se montaient à 2.300 millions. D'où un solde actif de la balance des comptes de 1.219 millions (ces chiffres sont empruntés à un article de M. Pierre MEYNIAL, « La Balance des comptes de la France », paru dans la revue d'économie politique de Janvier et Février 1925). Une partie de ce solde a été réglée par des importations d'or pour une somme de 183 millions. Il restait donc à régler une somme de 1.036 millions. En la même année 1913, les émissions nouvelles de valeurs étrangères sur le marché français, valeurs coloniales exceptées, se sont élevées à 1.155 millions, d'après l'annuaire statistique de la France. A part une différence de 119 millions, minime si l'on songe à la difficulté de chiffrer les transactions invisibles, nous voyons que les placements étrangers en France concordaient avec la fraction du solde favorable de la balance des comptes qui n'était pas réglée par une rentrée d'or. L'étranger nous payait avec les prêts que nous lui consentions et il y a là une illustration du mécanisme de la balance des comptes que nous avons essayé de décrire. L'excédent de la balance amène naturellement un courant de capitaux des pays créanciers vers les pays débiteurs, des pays acheteurs vers les pays vendeurs.

Avant guerre, cette exportation de capitaux était

entièrement libre dans nos contrées; les balances des paiements n'étaient pas troublées par des facteurs anormaux. Elles se réajustaient par le mécanisme du change et, en Europe du moins, les changes restaient à leur parité. Si par suite d'une balance passive, un pays devait acheter du change étranger, ce qui était de nature à amener une hausse de celui-ci, cette hausse était limitée par le gold-point de sortie au-dessus duquel on avait intérêt à se libérer en or. Inversement, la hausse de la devise d'un pays créancier était limitée par le gold point d'entrée au-delà duquel ses débiteurs avaient avantage à exporter de l'or plutôt qu'à acheter des lettres de change. L'arbitrage international, par son jeu normal, nivelait les cours des changes et des valeurs sur les différentes places, amenant ainsi des courants infinis de capitaux.

Le cours du change n'est pas le seul élément qui, dans une économie normale, pousse à la circulation des capitaux. Il en est un autre, non moins important, qui déplace les capitaux des différents pays : nous avons nommé le taux de l'intérêt.

Tous les marchés ne sont pas également pourvus de capitaux : dans certains pays, plus riches ou encore plus économes, l'épargne sera plus grande et le marché des capitaux plus abondamment fourni; le taux d'intérêt y est bas et y est d'autant plus bas que les capitaux auront plus de difficulté à s'y employer. Il est naturel alors que, sous l'aiguillon utilitariste de l'intérêt personnel qui ne perd jamais ses droits, les capitaux quittent un tel marché où la concurrence est trop difficile, pour aller vers un autre où les capitaux sont moins abondants, où les facultés d'utilisation sont plus étendues, en un mot vers un marché où ils trouveront un emploi plus rémunérateur. De plus, cette abondance de capitaux est, par l'augmentation du pouvoir d'achat, cause d'une hausse des prix qui fait affluer les capitaux à l'étranger où leur pouvoir d'acquisition sera plus fort. Les capitaux s'exportent des

pays où le taux d'intérêt est faible vers ceux où ce taux est plus élevé.

La France d'avant guerre pouvait être considérée comme le type du pays à taux d'intérêt bas. Depuis 1889 et jusqu'à la guerre, le taux d'escompte de la Banque de France n'a pas dépassé 4 0/0 et même, pendant des périodes assez longues, il s'est maintenu à 3 0/0, alors que dans les pays voisins il était sans cesse plus élevé : en Allemagne, le taux de 5 0/0 était fréquent et parfois il s'élevait à 6 0/0 et même au-dessus; en Amérique et en Angleterre, le taux de la banque nationale, pour ne pas être aussi élevé que celui de la Reichsbank, n'en était pas moins constamment supérieur à celui de la Banque de France. A ces taux d'intérêt bas que connaissait le marché de Paris, correspondait une hausse considérable de nos valeurs à revenu variable; le public, placé devant des cours trop élevés pour être des cours d'achats, s'en désintéressait; et en même temps il quittait les valeurs à revenu fixe trop peu rémunératrices. Un dilemme bien connu des boursiers laisse aux capitalistes le choix de « bien manger ou bien dormir ». Nos capitalistes avaient bien dormi, trop bien dormi, et, dans leur sommeil, ils avaient vu en rêve les valeurs largement rémunératrices que les entreprises et les états étrangers, à l'aube du développement industriel et commercial, offraient à notre épargne. Ils se décidèrent alors à bien manger et c'est ainsi que l'épargne française se prit d'un véritable engouement pour les valeurs étrangères; leur acquisition fut rapidement élevée à la hauteur d'une mode. De 1902 à 1911, sur 38.068 millions que l'épargne française a investis en valeurs mobilières, 29.620 millions représentent les valeurs étrangères placées dans les portefeuilles français et en 1911 la proportion des valeurs étrangères dans la totalité des émissions faites en France s'élevait à 82,6 0/0.

On a beaucoup discuté au sujet de cet exode des capitaux et on peut dire sans exagération que, dans les années qui ont précédé la guerre, l'opinion parlementaire et la presse ont été obsédées par cette question qui a suscité des polémiques acerbes. Les banques ont été particulièrement attaquées : on leur a reproché de provoquer à la désertion des capitaux français, moyennant de fortes commissions. Sans doute les banques ont grandement contribué à cet exode. Mais qu'y a-t-il là d'anormal ? Nos établissements de crédit ont cherché, comme c'était leur rôle, des placements rémunérateurs pour leur clientèle et tout naturellement ils l'ont orientée vers les valeurs étrangères. Alors qu'une valeur française rapportait 3 0/0, une valeur sud-américaine à garanties égales ne rapportait pas moins de 4,25 0/0. En 1900, M. Edmond THERY évaluait à 4,28 0/0 le revenu moyen des titres étrangers circulant en France, cependant que les valeurs françaises ne rapportaient en moyenne que 3,21 0/0. S'il ne reste qu'à s'étonner des bénéfices prélevés sur ces opérations par nos établissements financiers, on nous permettra de dire que ce qui serait particulièrement étonnant c'est si les banques n'encaissaient pas de fortes commissions. Cette question du rôle des établissements de crédit a donné lieu à un réquisitoire énergique de M. LETAILLEUR qui, sous le pseudonyme de « Lysis » dénonçait dans *La France Economique et Financière*, « l'oligarchie financière » ; à ce réquisitoire, « Testis » devait répondre par une vibrante plaidoirie en faveur des sociétés de crédit. M. Yves GUYOT écrivait excellemment : « On a dénoncé les établissements de crédit qui drainent l'épargne des pays qui l'ont produite. Les établissements de crédit font exactement ce que fait le marchand de blé qui draine le blé de la Beauce vers Paris, le marchand de beurre qui draine le beurre d'Isigny ou de la Haute-Bretagne vers Paris et l'Angleterre, le marchand de bestiaux qui draine les

bœufs du Nivernais ou de Normandie vers Paris qui les dévore. »

Ce qui nous paraît plus critiquable que le rôle des banques dans l'exportation des capitaux, c'est l'intervention des pouvoirs publics, l'immixtion du politique dans l'économique. Les placements en valeurs austro-hongroises ont cessé lors de la conclusion de la Triple Alliance et, lorsque l'alliance franco-russe semblait se relâcher on s'empressait de négocier un emprunt russe en bourse de Paris. C'est ce qui fait que, sur 40 milliards de valeurs étrangères placées en France, plus de 13 milliards ont été fournis à la Russie, qui pourtant ne donnait guère de garanties économiques et ce, au plus grand mépris du principe fondamental de la division géographique des risques.

La différence de taux d'intérêt entre deux pays provoque non seulement des placements à long terme, mais aussi des crédits à court terme. Sans doute le pays à balance débitrice peut placer un emprunt sur le marché du pays créancier, mais bien souvent l'exportation de capitaux se réalise, sous l'influence du taux d'intérêt, par des crédits flottants. Au lieu de rapatrier la contrevaleur de leurs exportations, les nationaux du pays créancier la laissent alors en dépôt dans les banques du pays débiteur : ce sont des crédits de spéculation. Les créanciers ont confiance dans la monnaie du pays débiteur et ils acceptent d'être crédités en monnaie étrangère dans une banque étrangère; ils se contentent du papier monnaie du débiteur, sans songer à le transférer immédiatement; ils sont ainsi en position à la hausse sur le change du débiteur et il y a là une menace perpétuelle pour celui-ci qui vivra dans la crainte du rapatriement de ces crédits. Mais cette insécurité n'est-elle pas la rançon de tout avantage fiduciaire ? D'ailleurs avant la guerre, et, sauf pour certains pays sud-américains, la stabilité monétaire était générale

et reposait sur des bases telles, que ces crédits flottants ne présentaient pas le danger qu'ils ont présenté depuis. Devant une monnaie saine la confiance ne se dérobe pas.

A côté de ces crédits flottants, l'arbitrage international développe son activité dans l'exploitation des variations du taux d'intérêt par les crédits de banque de place à place. C'est ainsi que le marché de Paris accordait avant guerre des crédits à ceux de Londres et de Berlin. Les crédits Paris-Berlin, en raison de la forte différence des taux d'intérêt des deux places, peuvent être considérés comme le type le plus caractéristique de ce genre d'opérations. Les banques allemandes n'étaient pas gérées suivant les mêmes principes que nos établissements de crédit; intimement mêlées aux entreprises industrielles, engorgées de papier, elles se trouvaient à la merci d'une crise. D'autre part, l'industrie allemande avait des besoins de capitaux disproportionnés avec les ressources disponibles sur le marché de Berlin; les valeurs mobilières se classaient d'une manière factice dans les portefeuilles et les capitaux circulants étaient rares. Le manque de liquidité des banques obligeait l'Allemagne à faire appel, comme fonds de roulement, aux prêts à court terme consentis par l'étranger et le marché allemand, mal fourni en capitaux, attirait les capitaux français par un taux d'intérêt élevé. Ces prêts se réalisaient sous forme de crédits d'acceptation ou sous forme de pensions.

Dans le crédit d'acceptation, une banque parisienne ouvrait à une banque berlinoise un crédit par lequel elle s'engageait à accepter, moyennant une commission, les lettres de change qui pourraient être tirées sur elle à concurrence d'une certaine somme par l'emprunteur berlinois. Celui-ci négociait ces acceptations : avec des francs, pour lesquels il acquittait le taux français d'intérêt, donc le taux le plus bas, il se procurait des marks qui lui servaient à des

opérations de crédit, d'escompte et de report sur le marché allemand et dont il retirait le taux allemand d'intérêt, c'est-à-dire le taux le plus élevé. Le bénéfice de l'opération résidait pour la banque berlinoise dans la différence des taux d'intérêt. Mais à l'expiration du crédit l'emprunteur devait rembourser des francs; il en achetait sur le marché des changes. Si le chèque Paris avait monté en bourse de Berlin, il subissait le poids de cette hausse, inversement, il bénéficiait de la baisse éventuelle du papier français.

Quant à l'opération des pensions, c'est en quelque sorte une opération d'escompte à change assuré. Pour poursuivre l'exemple que nous avons pris plus haut, la banque berlinoise envoyait en pension à la banque parisienne des effets libellés en marks sur Berlin. Sur cette garantie, elle tirait des traites en francs sur Paris qu'elle négociait. De même que dans le cas du crédit d'acceptation, l'emprunteur utilisait la contrevaletur de ces traites, en opérations de crédit qui lui rapportaient le taux allemand d'intérêt, alors qu'il n'avait lui-même à acquitter que le taux français. A l'échéance du contrat de pension, l'emprunteur remboursait le crédit en francs et la banque prêteuse retournait à son débiteur les effets libellés en marks et qui avaient servi de couverture à ces ouvertures de crédits. En somme, tout se passait comme si la banque parisienne avait escompté les effets de la banque berlinoise, avec cette différence que les risques de change étaient encourus par le cédant et non par le cessionnaire. Tel est le mécanisme de ces prêts de place à place, de ces crédits d'arbitrage qui, sous l'impulsion du taux d'intérêt avaient pris un grand développement dans les années d'avant guerre.

Placements à long terme, crédits flottants, crédits d'arbitrage, voilà les moyens par lesquels se réalise l'exportation des capitaux dans une époque normale.

Cette exportation de capitaux, a été beaucoup critiquée : on lui a reproché de faciliter la tâche des industries étrangères en privant les industries nationales des capitaux dont elles avaient besoin. Une enquête particulièrement intéressante a été faite à ce sujet à partir de février 1913 par la revue *Finance-Univers*. Cette revue a recherché si nos industries nationales étaient dépourvues de capitaux. Comme on s'y attendait, l'enquête menée minutieusement et auprès de toutes les branches de l'industrie, a montré que, d'une manière générale, l'industrie ne manquait pas de capitaux. Sans doute, quelques industries factices et quelques autres à base peu solide avaient de la peine à se procurer les crédits dont elles avaient besoin; mais n'y a-t-il pas là une réaction, douloureuse parfois mais inévitable, du régime de liberté économique ? Dans l'ensemble, nous pensons que c'est à tort que M. Jules DOMERGUE écrivait: « Il n'y a plus d'argent en France pour les affaires françaises. »

La vérité, c'est que, comme tous les autres marchés, le marché des capitaux est soumis à la grande loi de l'offre et de la demande, et si l'industrie française avait manqué de capitaux, le taux de l'intérêt se serait automatiquement élevé, ce qui aurait amené un ralentissement dans l'exportation et peut-être même un afflux de capitaux étrangers. Si l'intérêt est resté constamment bas en France à cette époque, c'est que l'épargne y était supérieure à l'invention et que les capitaux disponibles étaient supérieurs à leurs facultés d'utilisation nationale. L'exportation des capitaux était alors le seul moyen d'équilibrer le marché financier. C'est cette idée que M. Jean SAY exprimait dans un article « Placements en France et à l'Etranger » (*Revue Finance-Univers*, 15 octobre 1912): « C'est un fait contre lequel rien ne peut prévaloir que l'ancienneté de l'effort et de l'outillage économique en France y a accumulé les capitaux. Au moment

même où leur emploi sur place n'est plus possible en totalité, la puissance de notre épargne — 2 milliards 1/2 par an environ — dépasse nos capacités d'utilisation. Force est pour nous d'accomplir des placements à l'étranger et cette exigence économique est encore accrue par les conditions de notre marché financier ».

D'ailleurs, l'exportation des capitaux n'est pas nuisible; elle n'alourdit la balance des comptes que pour l'équilibrer et par contre elle procure des éléments créditeurs futurs importants. Si M. DELAHAYE devait dénoncer, en-1912, à la Chambre « les milliards, les milliards, les milliards... dévorés au profit de l'étranger », par contre, dès 1910, M. Charles CHAUMET, rapporteur du budget du commerce, disait: « Il y a une industrie qui doit figurer parmi nos exportations les plus fructueuses, nous voulons parler des capitaux français à l'étranger. » Il expliquait ensuite que le revenu de nos placements à l'étranger était égal ou même supérieur au montant de nos placements annuels. D'où il concluait: « Nous remplaçons chaque année, à l'étranger, les intérêts que l'étranger nous a payés, cela revient à dire que nos placements augmentent à intérêts composés. Mais il n'y a pas lieu de déplorer comme on le fait l'exode prétendu de nos capitaux ». Si la carence de la Russie et les difficultés de règlement avec quelques états de l'Amérique du Sud ont amené parfois des déboires et des pertes, le principe des placements à l'étranger n'est pas atteint. Les placements à l'étranger reportent sur les années futures la prospérité présente; ils sont les faits générateurs d'éléments de change importants, lors du paiement des arrérages; ceux qui apprécient sévèrement les placements extérieurs oublient trop souvent la contribution que notre portefeuille étranger a apportée à la conduite financière de la guerre. D'ailleurs les capitaux exportés ramènent des revenus acquis sans mal, automatiquement. « Les capi-

taux vont à l'étranger, soit; mais ils rapportent des revenus; les revenus sont replacés à l'étranger, soit: mais les personnes qui les reçoivent, si économes qu'elles soient, augmentent peu à peu leur train de vie, font construire, etc... Si 40 milliards sont placés à l'étranger, on peut admettre qu'ils ajoutent aux revenus de la France une somme d'environ 1.500 millions par an; ces 1.500 millions sont acquis, sans efforts, mécaniquement... ».

C'est ainsi qu'avant la guerre, le libre jeu des intérêts économiques, l'arbitrage, la spéculation financière internationale que personne, et pour cause, ne songeait à réglementer, amenaient des mouvements incessants de capitaux. L'économie des pays européens était saine et les capitaux, libres d'entraves, circulaient sous la poussée d'un courant qui les vivifiait.

Le facteur monétaire

A côté de la cause purement économique que nous venons de dégager, la guerre devait faire connaître à l'Europe une autre cause, morbide celle-là, de l'exportation des capitaux. Les nombreuses dépenses improductives causées par la guerre, combinées avec d'immenses destructions de richesses, devaient amener un déséquilibre économique dans la plupart des pays européens : un peu partout, on constatait alors une augmentation de la circulation fiduciaire à laquelle s'opposait une diminution de la valeur réelle de la richesse nationale. Le pouvoir d'achat de la monnaie diminuait et la valeur internationale de celle-ci ne tardait pas à en faire autant. C'est ainsi qu'à Berlin, Bruxelles, Rome, Paris, Londres même, le dollar allait s'arroger une plus-value importante.

C'est un fait économique bien connu que la hausse appelle la hausse, la baisse appelle la baisse; et les éléments psychologiques, les « impondérables »

comme Bismarck lui-même aimait à les appeler, s'emparant de la baisse des changes européens, devaient amener la plupart d'entre eux à des cours que la technique ne justifiait pas. Les capitaux allaient alors s'investir à l'étranger, non plus parce qu'ils étaient en excès sur le marché national, mais parce qu'ils craignaient une nouvelle dépréciation monétaire. Un nouveau culte s'introduisit : le culte de la valeur-or; et beaucoup de gens allèrent jusqu'à penser que les valeurs boursières, même quand elles représentent un actif-or, sont encore soumises à des variations spéculatives et que rien ne vaut la sécurité de quelques bons dollars.

Le facteur monétaire, inexistant en Europe avant la guerre, n'était pas inconnu des spécialistes qui avaient eu l'occasion de l'étudier dans certains pays sud-américains : la République Argentine, devant un déficit constant de sa balance des paiements, avait vu sa monnaie se déprécier et n'avait pu la stabiliser qu'à 44 0/0 de sa valeur théorique, le peso-papier ayant alors une valeur fixe de 44 centavos-or. Le Brésil avait subi une crise aiguë analogue, dont il n'avait pu sortir que gravement handicapé malgré l'aide des banques internationales (telles que la Banque Rotschild, de Londres) et la consolidation de nombreux emprunts en titres de funding, crise qui est devenue chronique et dont l'avènement du « cruzeiro » est le tout récent épisode.

L'arbitrage, que nous avons vu en plein épanouissement dans une économie saine, ne peut plus se développer dans les pays à change avarié. Il cède la place à la spéculation dont les opérations ne sont pas comptatibles avec les principes qui régissent les banques de dépôts : la psychologie se substitue à la technique.

Le taux d'escompte, qui est le grand régulateur de la circulation des capitaux en temps normal, n'a plus qu'un rôle insignifiant, nul même, en période d'in-

convertibilité. Ce n'est pas la perspective d'un intérêt supplémentaire de 1 ou 2 0/0 qui va faire affluer les capitaux vers un pays où la convertibilité-or n'est plus assurée, c'est-à-dire dont on ignore la tenue future de la devise; le taux d'intérêt est endigué par la baisse éventuelle de la monnaie et il faudrait un taux d'intérêt formidable pour arriver à dominer les inquiétudes dues au régime du papier-monnaie. Peu à peu pourtant, les pays ressortent du chaos monétaire où la guerre les avait précipités. La revalorisation de la livre sterling, le retour de nombreux pays, de l'Allemagne notamment, à la monnaie-or, le regain de confiance accordé à notre franc depuis l'avènement de l'union nationale, font qu'un peu partout, la politique du taux de l'escompte occupe, à nouveau, le premier plan. On peut envisager maintenant l'époque où, la convertibilité étant rétablie partout, trop souvent, hélas, sur de nouvelles bases, le taux de l'escompte redeviendra le moteur et le frein du marché international des capitaux.

Cependant le facteur monétaire exerce aussi une fâcheuse influence, quant à l'exportation des capitaux, par le désordre qu'il imprime à la balance des comptes. Cette balance peut sans doute présenter le même aspect anatomique dans une économie saine et dans une économie soumise à un trouble monétaire. C'est le cas de la France, par exemple : si nous comparons notre balance des comptes en 1913 et en 1923, nous constatons une situation analogue : balance commerciale légèrement déficitaire, balance des invisibles fortement créditrice, au total balance des comptes favorable et exportation de capitaux pour l'excédent approximatif. L'aspect de la balance est le même; mais c'est une apparence fallacieuse, un mirage. Son fonctionnement est vicié, sa physiologie invertie. Sous l'empire de la cause économique, l'excédent d'une balance active reste placé à l'étranger. Par le fait de la cause monétaire, au contraire, les

placements à l'étranger, dûs à des considérations psychologiques, amènent l'excédent de la balance des comptes.

Sous le facteur économique, le cycle est: balance favorable, hausse de la monnaie nationale et baisse des changes étrangers, d'où exportation de capitaux.

Sous le facteur monétaire, il est: exportation de capitaux, hausse du change étranger et baisse de la monnaie nationale (d'où dumping par la différence entre les prix intérieurs et les prix mondiaux), balance des comptes favorable.

L'exportation des capitaux, conséquence d'une balance favorable dans une économie normale, devient la cause du caractère actif de la balance en période d'inflation. Le solde créditeur de la balance ne dénote plus alors un état de prospérité mais au contraire un état pathologique. La balance se compose des mêmes éléments quantitatifs; mais la qualité de ces éléments n'est plus la même; c'est ce que fait ressortir M. Albert AFTALION dans son intéressante étude : « Les théories dominantes du change » (*Revue d'Economie Politique*, mai-juin 1926). Il y a là un danger national, d'autant plus que l'opinion, inconsciente du danger, se réjouit toujours d'une balance favorable sans en rechercher les causes. C'est ce que le fin technicien qu'est M. Jacques DUBOIN devait expliquer dans une intervention à la Chambre le 30 janvier 1926: « La vérité c'est que nous vendons trop bon marché comme tous les pays dont la monnaie se déprécie. Et, alors que toutes les fois qu'il y a vente à l'étranger d'un produit quelconque, nous devrions recevoir son équivalent en or, nous recevons moins car nos prix intérieurs sont inférieurs aux prix mondiaux. Voilà une des causes d'évasion de nos capitaux. Le pays est en train de se vider de sa substance. C'est très dangereux. Il achète avec une balance juste et il revend avec une balance fausse ». Cette théorie a été qualifiée d'étrange par certains hommes politi-

ques notoires; à notre sens, elle est conforme à la vérité économique.

Nous admettons l'exportation de capitaux comme la résultante normale du mécanisme du change et des prix dans les pays à monnaie saine, mais nous redoutons son influence perturbatrice sur le change et les prix quand la monnaie est avariée.

L'Allemagne est un exemple bien symbolique de la fuite des capitaux devant la dépréciation de la monnaie. LEWINSOHN a publié une « Histoire de l'inflation » où il nous montre cette évasion de capitaux organisée et systématique. La plupart des industriels allemands, Hugo Stinnes en tête, ont eu le génie de l'inflation. Ils ont compris dès le début son mécanisme, ses conséquences et ont apprécié avec rapidité et sûreté tout le parti qu'on pouvait en tirer. On vit alors Hugo Stinnes se faire consentir des crédits considérables en marks-papier par des banques allemandes; ces crédits, il les convertissait immédiatement en valeurs réelles, en valeurs-or. Il achetait à tour de bras tout ce qui se présentait et que la dépréciation du pouvoir d'achat de la monnaie ne pouvait pas atteindre; il achetait sans doute à l'intérieur, en Allemagne même, mais il achetait surtout au dehors et si, dès avant guerre, le consortium Stinnes avait des attaches puissantes à l'étranger, on peut dire que c'est l'inflation d'après guerre qui a amené chez lui une véritable systématisation des exportations de capitaux. Alors qu'une législation rigoureuse réglementait en Allemagne, l'exportation de capitaux et l'acquisition de devises étrangères, Stinnes était en 1923 en mesure de payer comptant 200.000 florins sur sa part d'actions dans une société de plantations et de concessions minières aux Indes Néerlandaises. A une époque de pénurie générale de devises et de réglementation draconienne, Stinnes, par une dérogation injustifiable, avait été exempté de l'obligation de livrer les siennes. L'opinion parlementaire s'émut de cette richesse du consortium

en devises et, à une question posée au Reichstag, le Ministre de l'Economie du Reich, trop conscient de l'irrégularité commise, répondit en se retranchant derrière l'autonomie des Offices du Commerce Extérieur.

LEWINSOHN expose particulièrement bien l'opposition entre l'exportation de capitaux à fins économiques, normale et utile, et celle à fins politiques, affaiblissante et nuisible, quand il écrit: « Avant la guerre, il aurait pu être méritoire, dans l'intérêt de l'économie nationale, de placer des capitaux allemands à l'étranger. On aplanissait ainsi la route à la production allemande et au travail allemand, mais, dans l'Allemagne appauvrie d'après guerre, c'était juste l'opposé. Ces placements à l'étranger constituaient, pour l'économie intérieure, une perte et un affaiblissement qui facilitaient, en Allemagne même, les achats des capitalistes étrangers. Hugo Stinnes pouvait se croire un grand pionnier de l'économie allemande lorsqu'il employait, pour ses achats au dehors, les capitaux qu'il tirait d'Allemagne au moment de la plus grande crise d'inflation. En fait, ce n'était que désertion économique, évasion de capitaux et évasion fiscale. »

Que l'on étudie l'une quelconque des participations de Stinnes et de ses propriétés à l'étranger qui, d'après une liste dressée par Ufermann, comprenaient peu avant sa mort 572 établissements, partout nous voyons s'affirmer la psychologie réaliste de ce magnat qui utilisait, à l'achat des valeurs-or abritées de tout cataclysme, les crédits en marks-papier qu'en raison de son prestige personnel et de la grande envergure de ses entreprises, la Reichsbank lui accordait avec une générosité sans pareille. C'est la grande injustice de l'inflation que de consacrer un enrichissement du débiteur au détriment du créancier; Stinnes s'enrichissait au détriment de la Reichsbank et concurremment du Reich. A sa mort, la collectivité ne devait profiter en rien de la fortune du magnat, car il avait eu la prudence, pour éviter le prélèvement fiscal, d'instituer son

épouse héritière de tous ses biens, alors qu'il avait vécu avec elle depuis 1895 sous le régime de la séparation de biens. Singulière morale que celle de ce Gil Blas qui, au parasitisme monétaire joignait le parasitisme fiscal!

Les gros industriels pratiquèrent en masse l'évasion des capitaux à l'instar de Stinnes et cette évasion fût même pratiquée par des couches plus modestes de la population. Pour des fins politiques, certains ont voulu y voir le dessein d'échapper aux réparations. M. Charles RIST a fait justice de cette affirmation gratuite : « C'est une phrase de style dans les journaux et discours politiques que la fuite des capitaux allemands a pour but d'échapper aux réparations; c'est une énorme sottise; ceux qui transforment leurs marks en dollars ont bien d'autres préoccupations. Il s'agit simplement pour eux de soustraire à la ruine, eux-mêmes, leurs familles et leurs entreprises. Qui songerait à épargner, à s'assurer, à amortir, à faire des réserves en une monnaie qui se déprécie tous les jours? Uniquement les imbéciles. Si on pouvait obliger tous les Allemands à garder ces sommes en Allemagne pour les réparations, le résultat serait de les faire disparaître définitivement. L'épargne faite en Allemagne fondrait à vue d'œil. Sans doute, l'argent des réparations ne serait plus à l'étranger, mais il ne serait alors nulle part. Nous serions bien avancés. » L'événement responsable de l'évasion des capitaux allemands, c'est non pas le paiement des réparations, mais l'inflation, cet impôt à la circulation qui devait suggérer à M. John-Maynard KEYNES une de ces charmantes formules dont il a le secret: « La quittance de l'impôt sur le revenu que donne le bureau de perception, nous autres Anglais, nous pouvons la jeter au panier; en Allemagne on l'appelle banknote et on la met dans son portefeuille; en France on l'appelle rente et on l'enferme dans le coffre-fort de famille. »

En Allemagne, comme dans de trop nombreux pays

européens, c'est donc la crainte d'une plus forte dépréciation monétaire qui a amené l'exportation des capitaux en masse. C'est le pouvoir d'achat futur de la monnaie qui a régenté le change tout autant que le pouvoir d'achat actuel, et M. Albert AFTALION y voit l'insuffisance de la théorie qualitative de la parité des pouvoirs d'achat, quant à l'explication du phénomène cambiste.

Cette exportation de capitaux a été véhémentement critiquée au point de vue moral et patriotique. L'opinion qui, même quand elle se pique de libéralisme, est trop souvent empreinte d'un nationalisme qui convient mal aux sciences économiques, a flétri ces exportateurs de capitaux, ces déserteurs qui avaient perdu confiance dans leur monnaie nationale et dans les destinées de leur pays. Nous ne cherchons pas à faire le panégyrique du défaitisme financier; mais on nous permettra de dire que l'exportation des capitaux n'est ni plus ni moins blâmable que « la fuite devant le franc » de ceux qui achètent des valeurs-or à l'intérieur du pays. L'industriel qui stocke de la marchandise, au mépris parfois de la liquidité de sa trésorerie; le capitaliste qui achète des immeubles ou des valeurs industrielles; plus particulièrement l'épargnant qui affecte à l'achat de valeurs réelles l'épargne en formation; en un mot tous ceux qui, craignant une nouvelle dépréciation monétaire, se refusent à laisser en banque ou à la caisse d'épargne leurs disponibilités, ont un mouvement de défiance envers la monnaie de leur pays. Si dans la guerre économique on doit considérer la monnaie comme le drapeau, il importe de dire que ceux qui la fuient pour acheter des valeurs-or font un acte aussi répréhensible (si répréhensible il y a) que ceux qui mettent leur avoir à l'étranger à l'abri de la baisse de la devise. Nous parlons ici de ceux qui exportent des capitaux qu'ils possèdent, non de ceux, comme Stinnes, qui exportent dolosivement le montant de leurs emprunts. On ne

voit pas, par ailleurs, en quoi l'achat de Rio-Tinto, coté librement à la Bourse de Paris, est plus blâmable que l'achat d'actions des Mines de Courrières.

Si nous quittons le point de vue moral et patriotique pour envisager le point de vue économique et cambiste, nous voyons tout de suite qu'il y a lieu de faire des restrictions sur la prétendue influence de l'exportation de capitaux sur le change. Nous distinguerons à ce sujet deux catégories distinctes, opposées même, d'exportations de capitaux, suivant qu'elles s'opèrent avec contre-partie ou sans contre-partie.

Il y a exportation de capitaux avec contre-partie quand il y a égalité de prestation entre les deux pays, pôles de l'influx des capitaux. Nous avons noté, à propos de la balance des paiements, que cette égalité de prestation était plus importante que la nature du solde des transactions. Il y a par exemple exportation de capitaux avec contre-partie, quand une banque française met à la disposition d'une banque britannique un certain crédit en francs, contre un crédit en sterling à Londres. Sans doute, cette exportation n'est pas une exportation matérielle; c'est une exportation éventuelle, potentielle; mais le législateur de 1918 ne s'en inquiétait pas moins. Elle est pourtant sans influence sur le change; par son caractère privé, occulte pour ainsi dire, elle ne réagit pas sur le cours des devises. De plus, elle ne change en rien la masse monétaire à la disposition respective des marchés de Londres et de Paris. Cette forme d'exportation des capitaux n'est pas dangereuse; elle n'appauvrit ni plus ni moins qu'une transaction effectuée sur marchandises à leur valeur-or, c'est-à-dire, sans perte de substance.

A l'opposé de ce genre d'opérations, nous avons à envisager les exportations de capitaux sans contre-partie par lesquelles les capitalistes font fuir leur patrimoine pour s'assurer contre la chute verticale de la monnaie. C'est le cas de celui qui achète des

devises étrangères. Là, l'influence sur le change résulte de l'opération même; elle est patente, évidente. Mais nous tenons tout de suite à faire justice d'une idée erronée répandue dans la masse : le Français moyen considère un achat de devises comme une exportation de capitaux, mais il refuse la même qualification à l'achat de valeurs étrangères cotées à la Bourse de Paris. Sans doute la distinction est parfois subtile entre valeurs étrangères et valeurs françaises; mais on ne peut refuser le caractère d'exportation de capitaux à l'achat de valeurs étrangères; nous avons vu au contraire que le classement de celles-ci dans le portefeuille national constitue une forme classique de l'exportation des capitaux. Le droit financier international a empêché la réglementation restrictive de s'attaquer aux valeurs étrangères cotées en Bourse de Paris; il n'en reste pas moins que l'achat de Royal Dutch a pour effet, par le jeu de l'arbitrage, d'amener une vente de francs à Amsterdam ou ailleurs et a, par suite, une influence identique à celle d'un achat de florins.

Nous allons plus loin et nous estimons que tout commerçant qui majore ses prix pour se ménager la valeur de remplacement de la marchandise, que tout acheteur de valeurs réelles pèsent sur le change autant que l'exportateur de capitaux. En période d'instabilité monétaire, nombreux sont les gens qui achètent, non par besoin ou dans un esprit de placement, mais uniquement pour éviter une dépréciation de leur actif. Les acheteurs de valeurs à l'intérieur sont alors des spéculateurs à la baisse de la devise nationale, au même titre que ceux qui exportent leurs capitaux. Ils diminuent, par le fait de la hausse des prix, le pouvoir d'achat de la monnaie; et le change, par définition, en est le reflet extérieur. L'un conditionne l'autre et la valeur de la monnaie est également atteinte par l'achat de valeurs intérieures et par l'exportation de capitaux.

Dans les pays à monnaie dépréciée, la cause monétaire s'ajoute, ou même se substitue, à la cause économique; l'exportation de capitaux qu'elle provoque reste alors explicable et moralement justifiable; mais au point de vue de l'économie générale elle est regrettable, semblable en cela à tant d'autres phénomènes, signes douloureux d'une économie morbide.

Le facteur fiscal

Mais où l'exportation de capitaux est non seulement regrettable, mais odieuse, c'est quand au facteur économique et au facteur monétaire vient s'ajouter le désir d'échapper à l'impôt. Les capitaux fuient l'emprise du fisc : c'est l'évasion, la désertion fiscale.

Le développement normal de la civilisation, la conception sans cesse plus étendue du devoir social de l'Etat amènent celui-ci à augmenter les taux d'impôts existants ou à imposer des catégories de richesses qu'il avait épargnées jusqu'alors. Certains capitalistes, soucieux de bénéficier de l'organisation sociale, mais désireux de se soustraire à ses charges, font alors évader leurs avoirs à l'étranger. Quand il y a des différences importantes de taux dans l'application d'un même impôt dans deux pays, de même quand une forme de la richesse est imposée dans un pays et ne l'est pas dans un pays voisin, il y a une circulation clandestine de capitaux vers le pays où ceux-ci subissent un prélèvement fiscal moins important. C'est ainsi que le vote de la loi de 1901 créant des droits successoraux élevés, que le simple dépôt du projet de loi instituant l'impôt sur le revenu ont amené des exportations de capitaux qui présentaient le caractère très net d'évasions fiscales.

On a beaucoup discuté sur le quantum de ces évasions fiscales. Certains parlaient de quelques millions seulement, d'autres de sommes beaucoup plus considérables; l'administration de l'enregistrement elle-

même ne semblait pas fixée : dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1909, elle estimait pourtant que les omissions dans les déclarations de successions causaient au Trésor un préjudice de 40 millions par an. Les calculs faits par M. DE FOVILLE sur l'annuité successorale amenèrent celui-ci à écrire dans l'*Economiste Français* du 28 avril 1906 : « Il faudrait admettre qu'une dizaine de milliards ont déjà su se mettre à l'abri de toute inquisition, mais cela nous paraît bien difficile à croire ». Ce qu'il y a lieu de faire remarquer, c'est que ces chiffres, d'ailleurs incertains, comprennent, non seulement, l'évasion fiscale sous forme d'évasion de capitaux et qui nous intéresse ici, mais encore la dissimulation à l'intérieur du pays du redevable et pour laquelle le langage courant utilise la même expression : évasion fiscale. Il nous semble qu'on devrait réserver le mot « évasion » à la fraude, cause d'une exportation de capitaux, ce mot impliquant une idée de sortie, de fuite, et qu'on qualifierait avantageusement de fraude fiscale ou de dissimulation fiscale le fait pour la matière imposable de se dérober aux prélèvements du fisc à l'intérieur du pays.

Quoiqu'il en soit, les moins-values des rendements fiscaux, la diminution des dépôts dans les banques françaises corrélative à l'accroissement des dépôts dans certaines banques étrangères, notamment en Suisse, montrent que le tarif élevé des droits successoraux et les possibilités d'instauration de l'impôt sur le revenu avaient amené une partie de l'épargne française à s'évader à l'étranger. Alors que des accords plus ou moins vastes faisaient collaborer les administrations fiscales de France et d'Angleterre d'une part, de France et de Belgique de l'autre, rien de semblable n'existait entre la France et la Suisse et il semble que c'est ce pays qui a le plus profité de la désertion des capitaux français. Les banques helvétiques, profitant de l'état d'esprit qui régnait en

France, inondaient notre pays de prospectus où elles faisaient miroiter les avantages de l'évasion des capitaux tout en taisant ses inconvénients. La Banque Cantonale de Berne, elle-même, ne craignait pas d'indiquer dans ses circulaires à nos capitalistes que les valeurs déposées en Suisse par des étrangers résidant hors de Suisse étaient exemptées de tout impôt suisse. Une publicité habile menée autour de cet état de fait, la venue de « pèlerins » étrangers qui pratiquaient le racolage de l'épargne ne tardèrent pas à amener un véritable exode des capitaux vers les places étrangères. « Il paraît qu'en 1906, aux approches du 1^{er} mai, les banques de Genève, de Lausanne, de Zurich, de Bâle étaient encombrées de nos dépôts au point de ne savoir où les mettre » (Lescœur. — Comment on fraude le fisc). C'est donc sur une grande échelle que se pratiquait avant guerre cette évasion fiscale, immorale et dangereuse pour la vie nationale.

L'évasion fiscale clandestine amène le même état pathologique de la balance des comptes que l'exportation de capitaux par crainte monétaire; elle provoque une hausse des devises étrangères et, par le dumping de change, une balance des comptes favorable. Mais où il y a lieu, à notre sens, de distinguer l'évasion fiscale de l'exportation des capitaux, même quand celle-ci est inspirée de considérations monétaires, c'est dans l'appréciation morale et on peut regretter que le législateur se préoccupe aussi peu de suivre ce critérium. Il ne viendrait à l'idée de personne de comparer un voyageur à un déserteur et pourtant une opinion trop répandue confond le voyage des capitaux (exportation des capitaux) et la désertion de ceux-ci (évasion fiscale). On ne saurait à notre avis avoir trop de mépris pour ce genre de désertion. Qu'avec Rousseau on fonde les rapports sociaux sur un contrat originel, qu'avec Léon Bourgeois et l'Ecole Solidariste on les considère comme basés sur l'idée d'un quasi-contrat, ou encore

que l'on se fasse toute autre conception à ce sujet, on ne peut, à peine de se livrer à un anarchisme désordonné, nier les créances et les dettes de chacun envers la collectivité. Un individu qui désire profiter des avantages d'un groupe social, de sa culture, de son prestige, ou, dans un sens plus terre-à-terre, de sa police et de sa voirie est tenu en équité comme en droit à participer à ses charges. Il y a une véritable monstruosité à bénéficier des avantages de l'organisation sociale sans prendre part à ses risques et sans connaître ses inconvénients. Le souci d'échapper au fisc amène parfois la désertion des personnes après celle de leurs capitaux. On ne peut avoir trop d'indignation pour cette cupidité devant laquelle le patriotisme s'efface; mais un pays ne doit pas regretter ceux qui trouvent que la Patrie est là où l'on paye le moins d'impôts; il doit se réjouir, au contraire, que l'ordre public ne puisse plus être contaminé chez lui par d'aussi mauvais citoyens.

En échange des avantages fournis à chacun par la vie de société, l'Etat demande à ses ressortissants l'accomplissement de certains devoirs auxquels sa vie est liée : le devoir militaire et le devoir fiscal. Celui qui se dérobe au devoir fiscal est en tous points assimilable à celui qui déserte son armée et son pays; et, pourtant, si la loi n'a pas assez de foudres pour le déserteur militaire soumis à cette rigoureuse juridiction d'exception qu'est le Conseil de guerre, elle n'a pas assez de douceurs pour le déserteur fiscal qu'elle implore chapeau bas de rapatrier les capitaux évadés ou, en tous cas, d'acquitter les impôts nationaux. L'évasion fiscale est intolérable; c'est une maladie sociale et une maladie honteuse, honteuse parce qu'inspirée par la lâcheté. Le fraudeur bénéficie d'un véritable enrichissement sans cause; devant sa défaillance, les besoins de l'Etat n'étant pas diminués puisqu'il continue à en recevoir les bienfaits, les taux d'impôts sont en augmentation constante et les con-

tribuables honnêtes sont surchargés. Les rentiers, les propriétaires, qui eux ne veulent pas et ne peuvent pas faire évader leurs capitaux sont alors frustrés au profit des fuyards, et ils constituent pourtant la partie la plus intéressante de l'épargne.

Tout le monde est d'accord sur l'énormité actuelle du taux des impôts; personne ne conteste que le plafond ne soit atteint, ce qui amène des moins-values par le ralentissement des faits générateurs; c'est ce qu'exprime la formule devenue classique qu'à partir d'un certain taux « l'impôt se dévore lui-même ». Nous ne contestons pas que l'évasion fiscale ne soit due pour partie à cette énormité de taux qui fait fuir la matière imposable, mais nous pensons que, pour une part beaucoup plus importante, c'est l'évasion fiscale qui oblige à l'élévation des taux. Devant une quantité croissante de richesses qui se dérobent à leur devoir fiscal, l'impôt n'est plus assis que sur celles des richesses qui veulent bien se laisser amputer par lui. Le rétrécissement de l'assiette, le fisc le compense par un accroissement de taux. De sorte que le contribuable honnête est défavorisé, non seulement en ce qu'il paye sa part des charges sociales et que le fraudeur ne paye pas la sienne, mais encore en ce qu'il doit payer un supplément — et ce supplément devient sans cesse plus important — pour suppléer à la carence du déserteur de l'impôt. C'est ce qui fait qu'à notre avis, l'évasion fiscale est plus la cause de l'augmentation que sa conséquence. Les conscrits supporteraient mal de faire quelques mois de service militaire supplémentaires parce qu'une partie de la population se dérobe au devoir militaire. En poussant la comparaison, on se demande comment il se peut faire que la masse des contribuables que nous voulons croire honnête accepte aussi facilement la défaillance de ses co-débiteurs de l'impôt.

Il est douloureux qu'un des membres les plus pondérés de notre Parlement ait pu dire qu'en France,

seules les poires payaient l'impôt et, ce qui l'est encore davantage, c'est qu'il n'y a là que la constatation d'une pénible réalité. Nous ne demandons ni lauriers, ni témoignages de satisfaction pour ceux qui payent leurs impôts, mais nous voudrions tout de même qu'on ne les considère pas comme des poires. On s'étonne moins toutefois de voir ces idées aussi répandues quand on étudie certains économistes écoutés qui glorifient la fraude. C'est ainsi que M. Paul LEROY-BEAULIEU — qui n'a pas la réputation d'être un anarchiste — écrit d'une manière assez inattendue : « Le contribuable lésé a, en stricte morale, le droit de chercher à échapper par la dissimulation, quand il en trouve le moyen, à ces spoliations. Il peut, en toute sécurité de conscience, dérober son actif à la vue et à la poursuite du fisc ». Et il écrit encore : « Le citoyen est placé par des taxes de ce genre (impôt progressif) dans une situation de légitime défense; et il a le droit moral de recourir à tous les moyens pour détourner de lui la confiscation détournée et dissimulée dont on le menace ». Voilà donc, non la justification, mais l'apologie du fraudeur. A l'opposé de cette conception, il est réconfortant de voir M. ALLIX protester qu'« on ne saurait s'élever trop énergiquement contre la propagation de semblables idées ».

Que l'on fasse bénéficier le fraudeur de circonstances atténuantes du fait que la loi est spoliatrice, qu'on lui accorde le bénéfice de l'excuse de provocation, c'est une conception à laquelle on pourrait se ranger; mais qu'un économiste distingué comme M. LEROY-BEAULIEU préconise dans une nation organisée comme la nôtre la « légitime défense » contre la loi, voilà qui est pour le moins surprenant. C'est devenu un lieu commun que de rappeler l'adage *dura lex sed lex*. Nous ne prétendons pas que toutes les lois soient bonnes, loin de là; et on pourrait citer nombre de lois fiscales qui sont

inévitables. Mais on ne peut que regretter que M. LEROY-BEAULIEU n'ait pas usé de son grand prestige, par une campagne énergique contre des lois qu'il considérait comme mauvaises, pour amener un Parlement mieux informé à modifier les textes élaborés par un Parlement mal informé et qu'il ait préféré prêcher comme une guerre sainte l'insurrection contre la loi.

Le désir de frauder le fisc est donc l'autre forme (la première forme étant le désir d'échapper à la baisse monétaire) de cette cause politique et sociale de l'exportation de capitaux qui s'oppose à la cause économique. La cause politique et sociale fait intervenir des considérations psychologiques; les capitaux s'exportent alors pour échapper à la baisse éventuelle du change, dans un pays où la confiance ne règne pas et où le capitaliste craint la dévalorisation de son patrimoine par le fait de l'inflation; ils s'exportent encore quand des tarifs élevés d'impôts et la crainte de l'avènement du socialisme avec le prélèvement sur le capital amènent les capitalistes à mettre leurs capitaux à l'abri du fisc. M. Albert ARTALION a démontré magistralement dans sa « Théorie psychologique du change » (*Revue d'Economie Politique*, juillet-août 1926) les influences psychologiques multiples et variées, aux réactions infinies et il constate à juste titre que « toute théorie du change est psychologique dans son essence ».

En pratique, les causes économique, monétaire et fiscale se combinent bien souvent; un capitaliste, par exemple, exportera une partie de son avoir : parce que l'intérêt servi à l'étranger sera avantageux, parce qu'il n'a pas confiance dans la monnaie de son pays, parce qu'il ne veut pas payer d'impôts. Il est plus fréquent de voir deux de ces causes concourir, par exemple le facteur monétaire et le facteur fiscal : ce fut le cas bien souvent pendant les années d'après guerre.

Il est particulièrement difficile de dégager l'importance respective de ces facteurs. Néanmoins, on peut dire qu'avant guerre et, encore que le facteur fiscal ait été important chez nous, le facteur économique semblait prédominer. Dans les économies que la guerre mondiale a viciées, le facteur monétaire a été le plus important. La rentrée en masse des capitaux français, consécutive au retour à la confiance depuis juillet dernier, est de nature à faire ressortir le rôle de ce facteur monétaire dans les années d'après guerre. Si le facteur fiscal n'a été prédominant ni avant guerre ni dans les dernières années, il n'en a pas moins été d'une importance qui est loin d'être négligeable. Les capitaux exportés n'acquittant pas les impôts, auxquels la loi française les assujettit, sont légion. Mais il y a lieu de tenir compte d'une confusion anormale entre les facteurs monétaire et fiscal, due à notre législation sur l'exportation des capitaux. Nombre de capitaux exportés par crainte monétaire seraient tout disposés à acquitter les impôts dont ils sont redevables, mais leurs détenteurs sont bridés. Car, déclarer au fisc les capitaux exportés, c'est avouer l'exportation illicite, c'est se placer dans le domaine d'application de la loi de 1918, c'est encourir ses pénalités. C'est une des critiques que nous formulerons tout à l'heure contre les restrictions à l'exportation de capitaux.



DEUXIEME PARTIE

DE LA LUTTE CONTRE L'EXPORTATION DES CAPITAUX

CHAPITRE PREMIER

LA LEGISLATION

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, combien la situation extérieure de la France était brillante avant guerre. Le conflit de 1914, par le bouleversement qu'il allait créer, devait, hélas, faire changer rapidement cette situation. A la mobilisation militaire ne tardait pas à s'ajouter la mobilisation financière; au cours forcé du billet de banque succédait bientôt le moratorium général. Le resserrement du crédit, consécutif à ces mesures, devait passer du domaine interne dans le domaine international et un peu partout les crédits étaient rapatriés. Fait curieux dans son antagonisme avec les faits postérieurs, ce furent les Etats-Unis qui souffrirent le plus de ces rapatriements! Pendant plusieurs mois le franc, solidaire de la livre sterling, faisait prime sur dollar. Au début de 1915 la situation se renversa. Si le crédit interne s'améliorait, puisque, à la fin de 1914, les grands établissements bancaires n'utilisaient même plus les facultés du moratorium légal, par contre la France devait faire appel dans une plus large mesure au crédit international. Notre pays ne reculait devant aucun sacrifice financier et les immenses dépenses nécessaires à la défense nationale amenèrent rapidement un déficit dans notre balance des comptes : le créancier devenait débiteur, le prêteur

emprunteur et le déficit de la balance commerciale devait s'élever progressivement pour atteindre mensuellement plus de 1.100 millions en 1916, plus de 1.500 millions en 1918.

Au début du conflit, la Banque de France avait eu la sagesse d'acheter aux particuliers leurs créances sur l'étranger qui faisaient prime et dont la négociation était difficile; elle s'était ainsi constitué une réserve de change importante qui lui avait servi ultérieurement à couvrir une partie de nos pesantes importations. Cette réserve bientôt ne devait plus suffire, non plus que la couverture des francs décaissés par le Trésor pour les dépenses de l'armée britannique. Le portefeuille étranger, quoique considérablement diminué par l'impossibilité de tirer parti des créances sur la Russie et sur les pays ennemis, fut mis à contribution. La population, dont le patriotisme financier fut égal au patriotisme militaire, répondit largement aux appels du Trésor et de la Banque et les valeurs étrangères furent utilisées par celle-ci à la garantie de crédits à l'étranger. C'est le phénomène fiduciaire qui a permis de mener la guerre financière et c'est grâce au crédit que, quelques semaines après l'armistice, le 31 décembre 1918, la livre et le dollar ne cotaient en Bourse de Paris que, respectivement, 25,95 1/2 et 5,45. Néanmoins cette bonne tenue de notre devise était essentiellement artificielle, puisque dans le domaine de la technique, deux raisons majeures : l'inconvertibilité du billet de banque et le déficit de la balance des paiements, auraient dû faire s'effondrer notre franc.

Le caractère artificiel de cette résistance, le danger du déficit extérieur auquel devait s'ajouter celui de l'exportation des capitaux n'échappèrent pas aux pouvoirs publics. Nous ne parlerons pas de la loi du 4 avril 1915 par laquelle le Parlement prohibait le commerce avec l'ennemi; cette loi, dans la pensée du législateur, avait plus, outre le but moral, celui

d'affamer l'ennemi que celui d'empêcher l'exportation des capitaux. Elle n'était qu'un épisode de cette guerre économique qui fut souvent un soutien si efficace de la guerre militaire. Par contre, le décret du 3 juillet 1915 qui prohibe « la sortie ainsi que la réexportation sous un régime quelconque de l'or brut en masses, lingots, barres, poudre, objets détruits, ainsi que de la monnaie d'or » est directement inspiré par le désir de préserver notre devise et de garder au papier monnaie la couverture métallique qui en est le gage normal. Ce décret ajoute : « Cette disposition n'est pas applicable aux exportations de la Banque de France ». Cette restriction s'imposait : la Banque était appelée, nous l'avons vu, à exporter de l'or en garantie de prêts que les banques étrangères lui consentaient et elle avait besoin, au contraire, d'une liberté complète pour mener à bien la défense financière de la nation.

Par un décret du 18 novembre 1915, le gouvernement frappait l'exportation de « l'argent brut, en masses, lingots, barres, poudre, objets détruits » d'une prohibition analogue; un décret du 28 décembre 1915 vint autoriser des dérogations à cette prohibition de sortie et le 12 avril 1916, ces décrets furent ratifiés et convertis en lois. Mais le fait d'avoir prohibé les sorties de métaux précieux, gage de la circulation fiduciaire, ne suffisait pas à conserver tous les capitaux nationaux à la défense du pays et, dès juillet 1915, le ministre des finances proposait, lors d'une réunion de banquiers, la constitution d'un bureau de change, d'une véritable « centrale des devises », d'un office de compensation qui aurait permis le contrôle de la spéculation et de l'exportation des capitaux.

Cette proposition, trop interventionniste, ne fut pas retenue et aboutit à des recommandations platoniques adressées aux banquiers. Des circulaires du ministre du blocus et du ministre des finances attirè-

rent à nouveau l'attention des banques en 1916 et 1917 sur le danger présenté par l'exportation des capitaux.

Cependant le gouvernement complétait les 13 avril et 23 novembre 1916 les listes de contrebande de guerre pour y comprendre « l'or, l'argent, les papiers représentatifs de la monnaie, les effets négociables, les chèques, les traites, les mandats, les coupons, les lettres de crédit, de délégation ou d'avis, les avis de crédit ou de débit, ou autres documents qui, soit par eux-mêmes, soit une fois complétés ou mis en usage par le destinataire, autorisent, confirment ou rendent effectif le transfert de fonds, de crédits ou de titres ».

Les placements à l'étranger, aussi dangereux en période d'inflation qu'utiles en temps normal, furent visés entre autres par la loi du 31 mars 1916 qui prohibe « l'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France de tous emprunts des gouvernements étrangers, d'obligations ou de titres de villes, de coopératives ou sociétés françaises ou étrangères, sauf autorisation par arrêté du ministre des finances ».

Enfin, par arrêté du 6 juillet 1917, le ministre des finances institua une commission des changes chargée d'étudier « tous les moyens propres à sauvegarder la valeur d'échange de la monnaie nationale contre les devises étrangères et à parer aux conséquences financières du déficit de la balance commerciale ». Cette commission ne tarda pas à provoquer le dépôt du projet qui devait devenir la loi du 1^{er} août 1917 et par laquelle était institué le répertoire des changes. L'exposé des motifs explique qu'« aujourd'hui une guerre devenue mondiale, l'application de plus en plus serrée du blocus des empires centraux, l'inflation générale des diverses circulations fiduciaires, conséquences de la suspension dans beaucoup de pays des remboursements en or, l'excédent croissant

de nos propres importations, toutes ces causes ont donné au marché des changes une sensibilité extrême et y ont provoqué des écarts sans précédents »; et il signale « cet appât exceptionnel pour des spéculations qui ne peuvent se justifier par l'effet régularisateur qu'elles exercent en temps ordinaire ». C'est pourquoi les pouvoirs publics ont institué un répertoire des changes afin de ne « pas laisser les opérations de change se nouer et se dénouer sans qu'il en subsiste une trace permettant de les suivre ». Le législateur approuvant l'initiative de la commission des changes a voulu que ces opérations fussent non pas entravées, mais connues par l'administration; en obligeant les banques, sans cesse plus nombreuses, à la tenue du répertoire des changes, il a voulu que l'administration des finances fût au courant, aussi exactement que possible, des transactions avec l'étranger et connût ainsi les ressources de change de la nation à une époque où les devises étaient de plus en plus demandées.

M. LANDRY, dans son rapport au nom de la Commission du commerce et de l'industrie, faisait ressortir cette nécessité pour le ministre des finances, d'être renseigné sur « les ressources dont dispose le marché et sur la manière dont il les utilise ». C'est un « inventaire des moyens de change » que les pouvoirs publics poursuivaient et, dans l'avis qu'il donnait au nom de la Commission du budget,

M. Raoul PÉRET disait également : « Le répertoire des changes permettra, nous voulons l'espérer, d'avoir un aperçu de l'importance des capitaux français qui peuvent être exportés ».

C'est ainsi qu'est née cette loi de 1917, instituant un répertoire « analogue par plus d'un côté au répertoire qui existe déjà pour la négociation des valeurs mobilières, mais qui s'en distingue notamment par son but exclusif de toute préoccupation fiscale ».

Dans son article 1^{er}, la loi du 1^{er} août 1917 exige

la déclaration à l'Enregistrement de toutes les maisons qui par leurs opérations sont appelées à faire commerce de devises.

ARTICLE PREMIER. — Quiconque fait profession ou commerce de recueillir, acheter ou vendre, négocier, escompter, encaisser ou payer des monnaies ou devises étrangères: coupons, titres d'actions, ou d'obligations négociables ou non négociables, quels que soient leur dénomination et le lieu de leur création, dont le montant ou le prix est payable à l'étranger en monnaie étrangère ou payable en France en monnaie française, ou, après négociation à l'étranger, sur une disposition de l'étranger est tenu d'en faire la déclaration au bureau de l'enregistrement de sa résidence et, s'il y a lieu, au bureau de l'enregistrement de chacune de ses succursales ou agences, soit avant toute opération, soit, s'il exerçait avant la promulgation de la présente loi, dans les quinze jours à compter de cette promulgation.

L'article 2 institue le répertoire des changes :

ARTICLE 2. — Les personnes désignées à l'article qui précède doivent exiger de toute personne avec laquelle elles effectuent l'une des opérations énumérées au dit article, la déclaration de son identité, de sa nationalité, de son domicile, et tenir un registre en papier non timbré, visé et paraphé par le président ou l'un des juges du tribunal de commerce, sur lequel elles inscriront jour par jour, sans blanc ni interligne, chacune des dites opérations, sous réserve des dispositions spéciales de l'article 3.

Devront également être inscrits sur ce registre les ordres donnés de France pour la vente à l'étranger de francs ou devises en francs contre des monnaies ou devises étrangères.

L'article 3 établit en son premier paragraphe une exception à l'inscription au registre :

ARTICLE 3. — Seront exceptées de l'inscription au registre les négociations des titres d'actions et d'obligations libellées en monnaie étrangère, lorsque ces négociations n'auront d'autre but que d'en transférer la propriété en France, sans aucune opération de change sur l'étranger.

Ce paragraphe est intéressant en ce qu'il montre nettement que l'intention des pouvoirs publics était seulement de dresser le bilan des moyens internationaux de règlement.

En son deuxième paragraphe, l'article 3 admet, pour simplifier la tenue du répertoire, le groupement

par monnaie et par journée des « opérations de change portant sur l'encaissement de la valeur des titres et de la valeur des dividendes, intérêts et arrérages de ces titres ».

L'article 4 prévoit la communication du répertoire aux agents du ministère des finances et renvoie à un arrêté ministériel à venir pour la désignation de ces agents, pour l'indication du modèle du registre et les énonciations à y consigner, ainsi que pour la forme des « états récapitulatifs dont la remise périodique pourra être réclamée aux personnes désignées à l'article premier ».

Enfin, l'article 5 sanctionne d'une amende de 100 à 5.000 francs les infractions à la loi ainsi qu'aux arrêtés ministériels qu'elle annonce.

Effectivement un arrêté du 4 septembre, complété par l'instruction du 27 septembre 1917, a précisé les détails d'application. Le répertoire est divisé en trois parties : la première enregistre les opérations ayant pour résultat de « procurer à celui qui tient le répertoire des monnaies ou devises étrangères, coupons, titres d'actions ou d'obligations dont le montant est payable à l'étranger en monnaies étrangères ». Elle comprend donc tous les éléments actifs de change, les mouvements débiteurs dans la comptabilité de l'assujetti, en un mot les entrées de devises étrangères.

La deuxième partie, au contraire, est le relevé des « ventes de monnaies ou devises étrangères, coupons, titres d'actions ou d'obligations, etc... », autrement dit elle enregistre les éléments passifs de change, les mouvements créditeurs dans la comptabilité de l'assujetti, les sorties de devises étrangères.

Ajoutons que chacune des parties du répertoire est subdivisée elle-même en deux : d'une part les opérations conclues avec des personnes astreintes à la tenue du répertoire, d'autre part, celles conclues avec d'autres personnes.

Si la première partie relève les entrées et la deuxième partie les sorties de devises, par contre la troisième partie reçoit l'inscription des opérations qui n'entraînent pas nécessairement une modification dans la position de change du banquier, savoir :

1° Les ordres donnés de France pour la vente à l'étranger de francs ou devises en francs, quel qu'en soit le montant;

2° Quel qu'en soit le montant, les chèques créés en France et présentés en France à l'encaissement après avoir été négociés à l'étranger;

3° Les chèques tirés à l'étranger sur la France pour une somme égale ou supérieure à 10.000 francs;

4° Les versements en francs sur ordre de l'étranger pour une somme égale ou supérieure à 10.000 francs.

En un mot, figure à la troisième partie toute opération ayant comporté ou devant comporter une vente de francs à l'étranger. Si une telle opération entraîne en même temps un changement dans la situation de change du banquier, c'est-à-dire une entrée ou une sortie de devises, l'assujetti sera tenu de l'inscrire non seulement dans la troisième partie, mais encore et suivant le cas, dans la première ou la deuxième partie.

Enfin l'arrêté du 4 septembre 1917 prévoit dans certains cas le groupement des « petits chèques » celui des achats et ventes de billets de banque; il exige l'inscription en première ligne du répertoire des soldes détenus ou dûs à sa date d'ouverture, les soldes positifs, c'est-à-dire les soldes créditeurs des comptes « Nostro » figurant évidemment dans la première partie, les négatifs (comptes « Nostro » débiteurs) figurant dans la deuxième partie; il prescrit la totalisation des différentes parties le 5 et le 20 de chaque mois, la soustraction par monnaie des totaux de la deuxième partie de ceux de la première, de manière à dégager la position de change par quinzaine; il ordonne l'envoi des relevés le 10 et le 25 de

chaque mois à la Commission des changes. En dernier lieu, il fixe au 6 octobre au matin la date où la tenue du répertoire deviendra obligatoire.

Toutes ces dispositions, et bien d'autres que nous passons sous silence, sont indispensables à l'organisation pratique de l'institution, mais elles n'offrent pas d'intérêt doctrinal; nous ne les étudierons pas davantage. Ce que nous voulons, au contraire, c'est dégager le sens de l'institution et, à ce point de vue, il importe de dire que, dans tous les détails de réglementation, on retrouve le désir d'avoir un compte rendu détaillé des opérations de change, avec indication de l'identité des personnes qui s'y livrent; partout s'affirme le souci d'avoir un inventaire régulier des moyens de change. Au moment de sa conception, le répertoire des changes n'apparaissait que comme un instrument de documentation statistique, puisqu'en 1917 les opérations de change et les exportations de capitaux n'étaient guère soumises à des règles restrictives ou prohibitives.

Ces renseignements statistiques devaient fixer la Commission des changes sur l'importance des capitaux exportés, en même temps que sur l'opportunité et l'utilité d'une législation des capitaux. En ce sens, on peut dire que la loi du 1^{er} août 1917 est le prélude de cette loi de 1918 qui constitue la charpente de notre législation de l'exportation des capitaux.

L'exposé des motifs de la loi du 3 avril 1918 indique, que, dans les circonstances du moment, l'exportation des capitaux apparaissait comme susceptible de porter un préjudice grave aux intérêts généraux du pays. Il proclame « la nécessité et l'urgence d'une réglementation ayant pour objet d'interdire toutes exportations illégitimes de capitaux hors de France et d'assurer par des sanctions appropriées le contrôle de cette interdiction ». C'était l'époque où l'on faisait le dernier gros effort, celui qui devait amener la victoire des alliés et la nation n'avait pas trop de tous

ses capitaux. D'autre part, le marché des changes était particulièrement sensible : comme baromètre de la confiance, son importance morale et psychologique est encore accrue en temps de guerre; il y avait lieu d'éviter les spéculations à la baisse de la devise qui auraient pu avoir une répercussion considérable. M. Louis MARIN, rapporteur de la Commission du budget estimait que, si la loi en discussion impliquait « la restriction la plus évidente du droit de propriété, de l'usage des capitaux et des facilités réclamées par l'initiative individuelle des commerçants et des particuliers en cette matière », il y avait lieu quand même de la voter comme « mesure de guerre » et c'était une mesure de guerre, d'abord parce qu'elle se légitimait par le « besoin qu'a la défense nationale de maintenir sur le sol français tout ce qui lui est nécessaire ». M. MARIN rapprochait même les mesures proposées des interdictions d'exportation ou d'importation, elles aussi contraires à la liberté, mais que le souci de la défense du pays avait fait facilement admettre.

Le but de la loi, M. MARIN le dégage nettement : c'est enrayer « l'émigration des capitaux quand celle-ci aboutit, d'une part à une spéculation sur le change, spéculation qui présente des inconvénients multiples et n'offre, en compensation, de bénéfices que pour des intermédiaires ou des particuliers (et à certaines heures ces bénéfices peuvent être interdits dans l'intérêt du bien général), quand elle aboutit, d'autre part, à l'exportation des capitaux, soit pour en constituer des dépôts ou acheter des biens et des titres, mettant les capitaux ainsi investis à l'abri d'impôts, de mesures fiscales ou de tout autre événement redouté, soit pour acheter des marchandises afin de les stocker et réaliser par cette spéculation une plus-value qui n'a rien de commercial; et c'est pourquoi les exceptions établies par le présent projet exigeront que les marchandises soient importées ».

Le système de la loi de 1918 est basé, et ceci n'a rien d'inattendu, sur le répertoire des changes que nous avons étudié. Fait curieux en apparence, la loi qui prohibe l'exportation de titres quand elle aboutit à la constitution d'avoirs à l'étranger prohibe, également, l'importation de titres qui est bien souvent la contre-partie d'une exportation de capitaux. Le législateur a voulu empêcher que des capitaux trop abondants n'aillent s'investir à l'étranger, accroissant par là le déficit actuel de la balance des paiements, alors qu'il y avait lieu, au contraire, de faciliter le placement des capitaux en fonds d'Etat, de les diriger vers des entreprises travaillant à la défense nationale ou de les utiliser pour l'accroissement des ressources affectées à la bonne tenue du change.

Aussi, à un premier titre réglementant l'exportation des capitaux proprement dite, succède un deuxième titre qui traite de l'importation des titres et valeurs mobilières, enfin un troisième titre édicte des dispositions communes.

LOI DU 3 AVRIL 1918

réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières et portant ouverture d'un crédit pour le service chargé d'assurer le contrôle de cette réglementation

TITRE PREMIER

Exportation des capitaux

ARTICLE PREMIER. — Sauf autorisation écrite du ministre des finances, et sous réserve des dispositions de l'article 4, il est interdit à toute personne résidant en France, qu'elle agisse pour son propre compte ou pour le compte de tiers :

1° De constituer hors de France, par un moyen quelconque de crédit ou de change, à son profit ou au profit de tous tiers, un avoir en titres ou en fonds, pour dépôt ou placement, y souscrire à une émission, consentir un prêt à une personne résidant hors de France, acheter hors de France tous titres, biens ou produits quelconques, si l'opération implique, pour la personne qui l'effectue ou pour le compte de laquelle elle est effectuée, un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France;

2° D'expédier hors de France, en vue de leur réalisation, par l'entremise d'une personne résidant hors de France, des titres dont la contrevaletur ne ferait pas l'objet d'une remise en francs, ou donnerait lieu à un crédit en monnaies étrangères dont l'emploi ne serait pas conforme aux dispositions de la présente loi.

ARTICLE 2. — Une personne résidant en France (même après avoir reçu, s'il y a lieu, toutes autorisations utiles du ministre des finances, ne peut, si l'opération qu'elle a en vue est d'un montant supérieur à 1.000 francs, acheter ou se procurer, directement ou indirectement, des devises en monnaies étrangères, envoyer ou transférer hors de France des monnaies, valeurs ou titres, mettre des francs à la disposition d'une personne résidant hors de France, que par l'intermédiaire d'une personne astreinte à la tenue du répertoire des opérations de change.

Avant toute exécution d'ordre de cette nature, l'intermédiaire exigera de son client une déclaration écrite indiquant l'objet pour lequel les fonds ou titres sont envoyés hors de France ou mis en France à la disposition d'une personne résidant hors de France.

Les déclarations et, s'il y a lieu, les autorisations du ministre des finances seront conservées par l'intermédiaire qui les tiendra à la disposition des agents dont il est question à l'article 5.

A l'appui de toute déclaration d'achat de marchandises hors de France, l'importateur devra fournir une licence d'importation et en faire mention dans la dite déclaration, ou mentionner expressément, sous sa responsabilité, dans sa déclaration écrite, qu'il s'agit de marchandises dont l'importation est libre.

Cette licence sera visée par l'intermédiaire qui apposera sur la dite pièce un timbre à date et y indiquera la nature et le montant du règlement pour lequel il est intervenu.

ARTICLE 3. — Par les mots « personne résidant en France », il faut entendre, pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant en France mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent en France.

Par les mots « personne résidant hors de France » il faut entendre, pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant hors de France, mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent hors de France.

ARTICLE 4. — La prohibition édictée par l'article premier de la présente loi ne s'applique pas:

1° Aux fonds et aux titres que les particuliers et les sociétés résidant ou fonctionnant hors de France ont ou pourront avoir en France;

2° Aux fonds qui seraient envoyés dans les colonies françaises et les pays de protectorat pour être utilisés sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie;

3° Aux règlements des produits, denrées, ou marchandises destinés à être importés, dans un délai maximum de six mois, en France, dans les colonies ou pays de protectorat, conformément aux lois et règlements en vigueur.

ARTICLE 5. — Les déclarations visées à l'article 2, ainsi que les autorisations éventuelles du ministre des finances, devront être communiquées à toute réquisition aux agents désignés à cet effet par le Ministre des Finances.

Les personnes ou sociétés qui tiennent le répertoire des opérations de change devront, pour les opérations qu'elles ont effectuées pour leur propre compte, fournir à ces agents, qui en feraient la demande des déclarations analogues ainsi que les autorisations du ministre des finances, s'il y a lieu.

Il ne pourra en aucun cas être fait usage, pour un motif autre que l'application de la présente loi, des déclarations et autorisations ci-dessus, ainsi que de tous autres documents dont la communication aura été demandée par ces agents au cours d'enquête concernant les opérations visées par la dite loi.

TITRE II

Importation des titres et valeurs mobilières

ARTICLE 6. — L'importation en France de tous titres (actions, obligations ou bons) et en général de toutes valeurs représentant, directement ou indirectement, une part de propriété ou une créance est interdite.

La création en France d'un certificat conférant à son porteur un droit sur des biens ou des valeurs existant à l'étranger est assimilée à l'importation prohibée au paragraphe précédent.

ARTICLE 7. — Sont exceptés de la prohibition édictée par l'article précédent:

1° Les valeurs émises depuis le début des hostilités par l'Etat français;

2° Les titres échus, remboursables en France et les coupons payables en France;

3° Les titres dont la personne qui en poursuit l'introduction en France était propriétaire avant la promulgation de la présente loi ou en est devenue propriétaire par succession depuis cette date;

4° Les titres achetés ou souscrits en France depuis le début des hostilités;

5° Les titres pour lesquels une autorisation générale ou spéciale aurait été accordée par le ministre des finances.

TITRE III

Dispositions communes

ARTICLE 8. — Les contraventions aux prescriptions des articles qui précèdent seront constatées par des procès-verbaux dressés par des agents dont la désignation est prévue à l'article 5.

Ces agents auront le droit de demander à tous les services publics d'exercer, en vue de leur fournir tous les renseignements qui leur seront nécessaires, les droits de communication autorisés par les lois existantes.

ARTICLE 9. — Les infractions aux dispositions des articles 1^{er} et 2, toutes tentatives en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2, qui auront été reconnues fausses ou incomplètes, seront passibles d'une amende qui ne pourra être supérieure à 25 0/0 du montant de la somme ou de la valeur des titres dont l'exportation aura été réalisée ou tentée, sans qu'en aucun cas l'amende puisse être inférieure à 16 francs.

ARTICLE 10. — Les infractions aux dispositions de l'article 6 et toutes tentatives en vue de les commettre seront passibles de la même amende calculée sur la base effective des titres dont l'importation aura été effectuée ou tentée.

En cas de récidive cette amende sera doublée.

Les dispositions de l'article 463 du Code pénal sont applicables aux délits prévus par la présente loi.

ARTICLE 11. — Les dispositions de la présente loi resteront en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai de 3 mois à compter de la promulgation du décret qui fixera la date de la cessation des hostilités.

ARTICLE 12. — Il est ouvert au ministre des finances, sur l'exercice 1918, en addition aux crédits provisoires alloués par la loi du 31 décembre 1917 pour les dépenses du budget ordinaire des services civils un crédit de 50.000 francs, savoir :

Chap. 55: Commission des changes. Personnel: 45.000 francs.

Chap. 56: Commission des changes. Matériel: 5.000 francs.

ARTICLE 13. — La présente loi est applicable en Algérie. A partir du moment où les dispositions analogues auront été rendues exécutoires dans les pays de protectorat de l'Afrique du Nord, le territoire de ces pays sera, comme celui de l'Algérie, assimilé à celui de la Métropole pour l'application de la présente loi.

ARTICLE 14. — Le ministre des finances adressera trimestriellement au Président de la République un rapport qui sera communiqué aux commissions financières des deux Chambres sur l'exécution de la présente loi.

Deux arrêtés du 4 avril 1918 vinrent immédiatement compléter l'œuvre législative. Le premier dési-

gne le comité exécutif de la Commission des changes pour instruire, accepter ou rejeter les demandes de dérogation et délègue le président de la commission ou, à son défaut, un membre du comité exécutif, pour signer, au nom du ministre, les autorisations accordées en exécution des articles 1^{er} et 7 de la loi; il prescrit les formes à adopter pour les demandes de dérogation et investi les agents de l'enregistrement, ceux des douanes et les agents spéciaux, munis d'une lettre de service signée du ministre, du droit de communication prévu aux articles 5 et 8 de la loi. Le deuxième arrêté modifie les inscriptions à porter au répertoire des changes, principalement à la troisième partie; de plus, il crée un registre spécial pour les opérations de change à terme. La Commission des changes, dans un avis aux banquiers, leur fit connaître le 12 avril que, pour les opérations qu'ils traitent entre eux et qui comportent transmission de fonds, ils n'ont pas à se produire réciproquement les déclarations et justifications prévues par la loi du 3 avril, mais que c'est au premier banquier seulement qu'incombe, conjointement avec le donneur d'ordre, l'obligation de se mettre en règle avec les prescriptions de la loi. Une instruction spéciale du 1^{er} mai donna des directives en ce qui concerne les chèques ou effets créés de France sur France ayant circulé à l'étranger et en ce qui concerne les effets tirés de l'étranger sur France et qui doivent être, obligatoirement, domiciliés dans une banque. Une instruction générale du 15 juin, un avis du 17 juin au sujet des importations de marchandises soumises à autorisation, un avis aux voyageurs du 27 juin vinrent compléter cette réglementation.

La loi de 1918 devait cesser de s'appliquer trois mois après le décret de cessation des hostilités, c'est-à-dire le 24 janvier 1920. C'était une « mesure de guerre ». Un dicton peu tendre pour notre administration dit qu'« en France le provisoire est défini-

tif » ; ce n'est pas la législation des capitaux qui le démentit. La loi de 1918 a été prorogée par les lois de douzièmes et de finances, de mois en mois, d'année en année et la dernière loi des finances vient encore de la proroger jusqu'au 31 décembre 1927. Signalons que depuis le 31 mars 1922 les lois de prorogation portent toutes qu'un décret rendu sur la proposition du ministre des finances pourra en suspendre l'application.

En 1920, après la première prorogation, il y a lieu de signaler un arrêté du 11 mars qui investit un nouveau comité, le « Comité de contrôle de l'exportation des capitaux », des pouvoirs détenus jusqu'alors par le comité exécutif de la Commission des changes qui avait démissionné.

La loi du 28 février 1921 a élevé à 1.000 fr. le minimum des amendes, a décidé que les poursuites ne pourraient être exercées que par le ministre des finances et a autorisé celui-ci à transiger, le retrait de la plainte entraînant l'abandon des poursuites. Ces dispositions s'appliquent tant aux délits réprimés par la loi du 1^{er} août 1917 qu'à ceux prévus par la loi du 3 avril 1918.

La loi du 31 mars 1922 est venue apporter des modifications à la législation en vigueur; la circulaire du 16 mai qui l'a suivie les annonçait comme un pas vers le retour à la liberté, retour qui se fait pourtant attendre. La susdite loi abroge le paragraphe 2 de l'article premier de la loi du 3 avril 1918 et le remplace par les dispositions suivantes :

« D'expédier ou transporter hors de France, en vue de leur réalisation ou de leur encaissement, les titres ou coupons dont la contrevaletur ne ferait pas l'objet, dans un délai de trois mois, d'une remise en France de francs ou de devises étrangères, ou, en ce qui concerne les titres, d'une introduction de titres de même valeur. »

La remise en France pourra donc s'effectuer dans ce cas non seulement en francs, mais en devises

étrangères et les sorties de titres pourront être couvertes par des rentrées d'autres titres. La loi admet ensuite une nouvelle dérogation générale par addition d'un *quarto* à l'article 4 de la loi de 1918 en ce qui concerne les « achats de devises étrangères effectués pour les besoins de leur propre entreprise par des industriels ou des commerçants non banquiers résidant en France, en utilisant la contrevaletur des fonds transférés par eux de l'étranger en France postérieurement à la promulgation de la présente loi ». Comme de juste, la loi de 1922 soumet ces opérations à leur réalisation par l'intermédiaire d'un assujetti au répertoire. En ce qui concerne l'importation de titres, la loi, comme corollaire des dispositions que nous venons de citer, excepte de la prohibition les titres acquis à l'étranger dans les conditions qu'elle autorise. Ce n'est pas à tort que la circulaire du 16 mai parlait d'une première étape vers un retour à la liberté. Admettre la couverture en devises ou en titres des exportations de capitaux ou titres, c'était permettre notamment à l'arbitrage international de reprendre son essor. De même, admettre les achats de devises en contre-partie des fonds rapatriés, c'était une mesure libérale de nature à amener la rentrée des capitaux, à favoriser l'ouverture de comptes « devises » dans les banques françaises et la constitution d'une réserve de change. La loi de 1922 est donc une loi libérale.

Si l'on excepte les lois de prorogation, le premier texte qui y fait suite, la loi du 22 mars 1924, apparaît au contraire comme un renforcement de la réglementation restrictive. Fait à noter dans une thèse qui se propose d'opposer l'exportation des capitaux à l'évasion fiscale, qui ne fait qu'emprunter ses formes, la loi des finances du 22 mars 1924, en son article 54, est venue dégager l'évasion fiscale, ce qu'aucune loi d'après guerre n'avait fait jusqu'alors. L'article 54 prévoit des sanctions assez fortes contre le contri-

buable « assujetti à l'impôt général sur le revenu qui, *encaissant directement ou indirectement des revenus à l'étranger*, aura volontairement, soit omis de faire sa déclaration, soit omis d'y inscrire la mention spéciale exigée par le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi du 15 juillet 1914, complété par l'article 65 de la présente loi, soit dissimulé une partie des revenus susvisés ». Le législateur entend sanctionner la déclaration distincte du montant des revenus acquis à l'étranger. Des peines analogues sont prévues contre « quiconque, *en vue de faire échapper à l'impôt* tout ou partie de la fortune d'autrui, s'entremet, soit en favorisant les dépôts de titres à l'étranger, soit en y encaissant ou y faisant encaisser, en y négociant ou y faisant négocier des coupons, soit en émettant ou encaissant des chèques ou tous autres instruments créés pour le paiement des dividendes, intérêts, arrérages, ou produits quelconques des valeurs mobilières ».

Félicitons-nous que le législateur ait eu la sagesse, après une réglementation de l'exportation des capitaux, de scruter enfin l'intention de l'exportateur et de réprimer l'évasion fiscale qui, elle, ne saurait être justifiée par aucune considération. Félicitons-nous qu'il se soit rendu compte du caractère haïssable de ceux qui cherchent à utiliser les formes de l'exportation des capitaux pour échapper au devoir fiscal.

A l'opposé de cet article sur l'évasion fiscale, la loi du 22 mars 1924 a édicté des dispositions intéressant l'exportation des capitaux. C'est d'abord l'article 69 qui astreint à demander l'autorisation écrite du ministre des finances « quiconque veut faire profession ou commerce de recueillir, acheter ou vendre, négocier, escompter, encaisser ou payer des monnaies ou devises étrangères : coupons, titres d'actions ou d'obligations négociables ou non négociables, quels que soient leur dénomination et le lieu de leur création, dont le montant ou le prix est payable à l'étranger en monnaies étrangères ou payable en France en

monnaie française sur une disposition de l'étranger, ou après négociation à l'étranger ». La déclaration au bureau de l'enregistrement, prévue par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1917, ne suffit plus; elle est maintenue, mais elle ne pourra être reçue que si elle est accompagnée de l'autorisation du ministre.

La loi du 22 mars 1924, en son article 72, édicte encore :

ARTICLE 72. — A partir de la promulgation de la présente loi et, sous réserve des dérogations que pourra accorder le ministre des finances, la déclaration écrite prévue au paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 (modifié par la loi du 31 mars 1922) devra, dans les cas prévus à l'alinéa 3 de l'article 4 de la dite loi, être revêtue de l'avis favorable de la chambre de commerce du domicile du déclarant ou de tous autres organismes agréés.

Le refus d'avis favorable sera motivé par la chambre de commerce ou l'organisme agréé. L'intéressé pourra demander au ministre des finances l'autorisation d'effectuer l'opération qui aura donné lieu à ce refus.

Est à considérer comme exportation de capital, dans le sens de la loi du 3 avril 1918, le fait qu'un exportateur laisse à l'étranger le prix des marchandises exportées, à moins que cet exportateur ne justifie qu'il a besoin de ce prix pour payer les marchandises qu'il a importées ou qu'il importera dans les 6 mois. Un arrêté ministériel réglera les conditions d'application de la disposition contenue dans le présent alinéa.

Voici un article capital de la réglementation puisqu'il investit les chambres de commerce d'un rôle important, dont nous reparlerons, et qu'il tend à réprimer le non-rapatriement de la contrevaletur des exportations de marchandises. Toutes réserves faites sur le principe d'entrave à la circulation des capitaux, cette dernière prescription était devenue nécessaire. Car la non-rentree du prix des exportations s'opérait sur une grande échelle; elle était devenue un procédé classique d'exportation de capitaux et notre change s'en ressentait fortement, les importateurs ne trouvant plus le contrepois de leurs demandes dans les offres de change du commerce d'exportation.

L'article 73 sanctionne les infractions à l'article 72; par l'article 74 le gouvernement se réserve de suspendre par décret l'application de l'article 72. Enfin l'article 75 complète l'article 9 de la loi du 3 avril 1918 par les dispositions suivantes à insérer après l'avant-dernier paragraphe dudit article :

« Les infractions aux dispositions de l'article premier, toutes tentatives en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2, qui auront été reconnues fausses, seront passibles des amendes prévues ci-dessus et d'un emprisonnement d'un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Une instruction du 14 avril 1924 est venue expliquer les dispositions de l'article 72 qui constitue la grande innovation de la loi et décider, après entente des départements des finances et du commerce, que l'avis favorable de la chambre de commerce pourrait être accordé à l'importateur, pour toute une série d'importations de marchandises de même nature à effectuer pendant une période de six mois, sous réserve que la demande ne dépassât pas le chiffre habituel des affaires d'importation et que fut désignée la banque, par l'intermédiaire de laquelle l'intéressé effectue ses règlements extérieurs. Sous ce régime, la banque vérifie que la totalité des règlements à l'étranger ne dépasse pas le chiffre de la déclaration générale approuvée par la chambre de commerce; de plus, les importateurs ne sont pas dispensés de la déclaration écrite prévue par l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 et ils continuent comme par le passé à la produire lors de chaque opération.

Le souci de la loi du 22 mars 1924 est double : d'abord, augmenter la répression, puisque l'article 75 ajoute des peines de prison aux amendes qui, jusque là, sanctionnaient seules la loi de 1918, les pouvoirs publics s'étant aperçus que la loi était souvent inobservée en raison de la modicité des pénalités; ensuite, empêcher les exportations de capitaux de se pro-

duire par la voie du commerce extérieur. S'il est difficile d'empêcher les capitaux de s'exporter, on peut dire que le commerce extérieur est la grande fissure par laquelle ils passent. L'exemple de l'Allemagne, qui avait vu ses capitaux fuir en masse, soit par des importations fictives ou avec majoration de factures, soit par le maintien à l'étranger du prix des exportations, avait attiré l'attention sur le danger du commerce extérieur quant à l'évasion des capitaux.

L'instruction du 14 avril, la circulaire du 31 mai 1924 vinrent atténuer la rigueur de la loi. Un exportateur de marchandises, qui ne doit en encaisser le prix qu'à une certaine échéance, vend à terme, trois mois par exemple, le montant des devises qu'il recevra à l'époque du règlement. Si son contrat de vente prévoit un délai supérieur à trois mois, il devra à l'expiration de ces trois mois se faire reporter. La circulaire du 31 mai 1924 est venue autoriser cette opération de report, sauf déclaration rappelant l'exportation qui la motive. De même, les importateurs, soucieux de ne pas subir sur les marchandises importées et achetées à change élevé des pertes résultant des différences dans les cours du change, cherchent à se couvrir par des ventes à découvert de devises pour un montant égal à celui du règlement des marchandises. La circulaire du 31 mai a également autorisé, sauf déclaration, le rachat de devises nécessaire à la liquidation de ces opérations.

Le dernier grand texte législatif qui nous intéresse — et il nous intéresse spécialement puisque l'exportation des capitaux et l'évasion fiscale le préoccupent également — est la loi des finances du 13 juillet 1925. Les articles 52, 53, 54, 55, 56 traitent de l'évasion fiscale; nous les étudierons par la suite. Seuls, les articles 21, 22 et 48 traitent principalement de l'exportation des capitaux.

LOI DU 13 JUILLET 1925

ARTICLE 21. — Toutes personnes de nationalité française domiciliées ou résidant habituellement en France et possédant à l'étranger au jour de la promulgation de la présente loi, sous quelque forme que ce soit des dépôts de sommes ou de valeurs mobilières, qui transféreront en France avant le 1^{er} janvier 1926, les dites sommes ou valeurs mobilières ne pourront être recherchées en paiement de tous droits, taxes, ou pénalités dont elles seraient débitrices à raison de la possession de ces sommes ou valeurs. Passé ce délai, ne bénéficieront pas des mêmes avantages, les redevables français qui auront maintenu à l'étranger des biens mobiliers.

A partir du 1^{er} janvier 1926, toutes personnes de nationalité française, domiciliées ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou y possédant des biens immobiliers, devront fournir, dans les deux premiers mois de chaque année, au contrôleur des contributions directes, une déclaration détaillée décrivant la nature, la valeur de ces biens et le revenu y attaché. Cette déclaration sera obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu.

Toutefois, il ne pourra être réclamé aucun supplément de droits, ni appliqué aucune amende fiscale, aux personnes qui auront spontanément et complètement réparé, dans les déclarations devant intervenir avant le 1^{er} mars 1926, les insuffisances, omissions ou dissimulations antérieures au 1^{er} janvier 1926.

La déclaration, tant des différents éléments d'actif que du revenu, se fera sous la foi du serment.

L'absence de déclaration, comme la déclaration sciemment inexacte, sera punie, outre des sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal, d'une amende égale (décime compris) à la moitié du montant de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de son imposition.

Les articles 59, 60 et 463 du Code pénal sont applicables au délit spécifié au présent article.

Les dispositions qui précèdent ne s'appliquant pas aux exportateurs, soumis aux dispositions de la loi du 22 mars 1924, article 72.

Aucune poursuite pour infraction à la loi du 22 mars 1924, article 72, ne sera exercée contre les exportateurs résidant en France qui auront rapatrié avant le 1^{er} janvier 1926, par une remise en francs, les fonds qu'ils avaient irrégulièrement à l'étranger au regard de la loi susvisée.

L'article 21 de la présente loi est applicable à l'Algérie.

ARTICLE 22. — Les dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922, et des articles 72 à 77 de la loi du 22 mars 1924, réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des ti-

tres et valeurs mobilières, sont maintenues en vigueur jusqu'au 31 décembre 1925 sous les modifications et additions suivantes :

« Tombe sous le coup des pénalités édictées par la loi du 17 août 1915 l'exportation matérielle ou la tentative d'exportation matérielle de toute monnaies, valeurs, titres et coupons, dont l'envoi hors de France est interdit par la loi du 3 avril 1918, complétée et modifiée par les lois subséquentes des 31 mars 1922 et 22 mars 1924 (articles 72 et 77).

« L'importation matérielle ou la tentative d'importation matérielle, sans déclaration, des titres et valeurs mobilières dont l'entrée en France est interdite par la loi du 3 avril 1918, complétée et modifiée par les lois subséquentes des 31 mars 1922 et 22 mars 1924 (articles 72 et 77), est passible des pénalités prévues par les lois du 28 avril 1816 (articles 41, 42 et 43), 24 avril 1818. (Titre VI, Art. 37) et 2 juin 1875 (articles 1^{er} et 4).

« Les infractions aux paragraphes 1 et 2 du présent article sont constatées, les instances instruites et jugées comme en matière de douane. Les poursuites ne pourront être exercées que sur la plainte du ministre des finances. Le ministre des finances est autorisé à transiger. L'article 463 du Code pénal est applicable. »

Les dispositions des lois des 3 avril 1918, 28 février 1921 (art. 13), 31 mars 1922, 22 mars 1924 (art. 72 et 77), qui ne sont pas contraires à celles des alinéas 2, 3 et 4 du présent article demeurent en vigueur.

L'avant-dernier alinéa de la loi du 31 mars 1922 est ainsi modifié :

« Un décret rendu sur la proposition du ministre des finances pourra, antérieurement au 31 décembre 1925, suspendre l'application, les dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922, des articles 72 à 77 de la loi du 22 mars 1924 et du présent article. »

Les dispositions du présent article sont applicables à l'Algérie.

ARTICLE 48. — Le notaire qui dresse un inventaire après décès est tenu, avant la clôture, d'affirmer qu'au cours des opérations il n'a constaté l'existence d'aucune valeur ou créance autres que celles portées dans l'acte, ni d'aucun compte de banque étranger, et qu'il n'a découvert aucune trace de l'existence à l'étranger, soit d'un compte individuel de dépôt de fonds ou de titres, soit d'un compte indivis ou collectif avec solidarité.

L'officier public, qui aura sciemment contrevenu aux dispositions qui précèdent ou souscrit une affirmation incomplète ou inexacte, sera passible, sans préjudice des sanctions disciplinaires, d'une amende, en principal, de mille à vingt mille francs (1.000 à 20.000 fr.).

Pour que l'article 21 pût avoir son application normale, il était nécessaire de permettre à nouveau l'importation des titres ou valeurs mobilières; et de fait, un décret pris le 12 août 1925, comme suite à la loi du 13 juillet, a suspendu jusqu'au 1^{er} janvier 1926 l'application des dispositions du titre II, articles 6 et 7, de la loi de 1918 complété par le paragraphe 4 de l'article unique de la loi du 31 mars 1922.

Ainsi, en ce qui concerne l'exportation des capitaux, le législateur amnistiait le délit pénal pour les capitaux rapatriés avant le 1^{er} janvier 1926. Il appliquait aux exportations matérielles de capitaux, les pénalités de la loi du 17 août 1915, savoir : 100 à 5.000 francs d'amende et un mois à deux ans d'emprisonnement ou l'une de ces deux peines seulement. Il frappait les importations matérielles illicites des peines sanctionnant les infractions de douane et décidait qu'exportations et importations matérielles se verraient appliquer les règles de constatation, d'instruction et de jugement des délits de douane. Enfin, il astreignait les notaires à l'affirmation, lors des liquidations de successions, de la non-existence d'avoirs à l'étranger.

En ce qui concerne l'évasion fiscale, la loi de 1925 indique, tant en l'article 21 qu'en des articles que nous étudierons ultérieurement, des mesures destinées à parer à la fraude. C'est d'abord une déclaration spéciale, tant en capital qu'en revenu, des biens possédés par des Français à l'étranger; c'est un fait à noter, étant donné surtout que notre législation ignore l'impôt sur le capital. La loi proclame en outre qu'aucune amende fiscale, aucun supplément de droit ne pourront être appliqués aux personnes qui auront déclaré, dans les déclarations à venir dans les deux premiers mois de 1926, les insuffisances, omissions ou dissimulations antérieures au 1^{er} janvier 1926. La loi institue le serment fiscal. Enfin, et surtout, elle supprime la saisine pour les avoirs à l'étranger, pres-

crivant aux notaires de mentionner dans les inventaires et les actes de notoriété l'obligation légale d'un envoi en possession spéciale, de manière à porter les prescriptions de la loi à la connaissance des détenteurs ou débiteurs étrangers. Elle va même jusqu'à engager la responsabilité notariale. Après s'être tant acharné sur la circulation des capitaux, phénomène naturel de la vie économique des sociétés, le législateur en 1925, suivant dans une impulsion vigoureuse le chemin timidement tracé en 1924, s'occupait enfin de réprimer un crime : l'évasion fiscale.

Ajoutons que les articles 74 et 75 de la loi du 13 juillet 1925 instituèrent un impôt sur les opérations de change, impôt dont la réglementation a été établie par un décret du 26 janvier 1926 et une instruction du 10 février 1926. Cette instruction a modifié, et surtout précisé, la réglementation de la tenue du répertoire des changes. Une instruction ministérielle du 17 août 1925 a précisé l'application de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 et fut complétée par une nouvelle instruction du 15 novembre 1925.

Enfin, au début de mai 1926, le ministre des finances a demandé aux banques d'exiger désormais de tout acheteur de devises, même pour une somme inférieure à 1.000 francs, la déclaration de son identité, de sa nationalité, de sa résidence et a prescrit que ces achats figurent au répertoire. De nombreuses personnes achetaient en effet pour mille francs de devises dans chacun des bureaux de change de chacun des établissements de crédit et un montant énorme de capitaux était ainsi exporté. Dans une réponse à une question écrite de M. Yvon DELBOS, en mai 1926, le ministre spécifiait que le « fait pour une personne résidant en France de se constituer un avoir en devises étrangères, même par voie d'achats de détail effectués successivement et chaque fois dans la limite de la contrevaletur de 1.000 francs, constitue une irrégularité au regard de la loi de 1918 ». Mais ce délit que le

ministre faisait ressortir était particulièrement difficile à découvrir et l'instruction dont nous parlons se justifiait aisément par le désir de s'assurer le contrôle de ces manœuvres.

Comme on le voit, les textes législatifs et réglementaires abondent en la matière; on pourrait se perdre dans les détails d'application: nous avons volontairement réservé nos explications aux textes généraux.



CHAPITRE II

LA JURISPRUDENCE

Une réglementation aussi touffue devait donner lieu à une jurisprudence importante; celle-ci est malheureusement trop récente pour pouvoir être complète. Encore que la législation des capitaux soit une législation pénale, la jurisprudence des tribunaux répressifs n'est pas très fournie en la matière. Seul, le ministre des finances est autorisé à porter plainte; il peut transiger et le retrait de la plainte entraîne l'abandon des poursuites. Ce ne sont pas là des circonstances favorables à l'éclosion d'une jurisprudence intéressante. Dans les cas où les établissements de crédit ont commis des infractions à la loi, et ces infractions se produisaient souvent, en raison de la complexité des dispositions législatives et réglementaires, ministère comme banques avaient intérêt à étouffer l'affaire, à transiger, et les banques payaient des amendes qui n'étaient pas soumises à la publicité. C'est surtout contre des particuliers que des informations ont été ouvertes.

Le rapport trimestriel du ministre des finances au Président de la République, en date du 14 octobre 1918 (*J. O.* 16 Novembre 1918, page 9023) cite un certain nombre d'opérations irrégulières qui ont été réprimées et dont certaines ont fait l'objet de procès-verbaux transmis au parquet en vue de poursuites correctionnelles, lorsque la mauvaise foi évidente des contrevenants pouvait être établie:

Achats de titres à l'étranger sans que le donneur

d'ordre dispose, dans le pays où s'effectue la transaction, d'un avoir suffisant pour régler le vendeur.

Versements au compte d'étrangers dans les banques françaises de sommes correspondant au montant de marchandises achetées à l'étranger sans que l'autorisation d'importation ait été obtenue et en déclarant faussement que l'importation de ces marchandises est libre.

Tirages sur des banques françaises par des importateurs français au profit de fournisseurs étrangers pour solder des marchandises livrées dans une gare étrangère, alors que l'autorisation d'importation n'avait été ni obtenue, ni même sollicitée.

Envoi à l'étranger, dans une même journée, d'une série de mandats télégraphiques de mille francs chacun, ces mandats considérés isolément restant ainsi dans la limite maxima des envois autorisés par la loi sans justification spéciale.

Caution donnée par une banque française à une ouverture de crédit consentie par une banque étrangère à un commissionnaire exportateur français, à qui avait été refusé l'autorisation de transférer à l'étranger des fonds destinés à régler des marchandises étrangères vendues dans un autre pays.

Virements à la succursale en France d'une maison étrangère de sommes dues au siège de cette maison par ses clients français pour fournitures de marchandises.

Les rapports successifs du ministre des finances au chef de l'Etat montrent le souci qu'a eu la Commission des changes d'assurer le libre développement des opérations commerciales; par contre, elle a apprécié sévèrement les opérations spéculatives. Mais l'administration use de ses prérogatives avec modération; elle ne poursuit énergiquement que les délinquants de mauvaise foi.

Des condamnations sévères ont été prononcées par nos tribunaux, principalement dans la région du

Nord, pour des exportations matérielles de billets de banque, bons de la défense et valeurs mobilières qui s'effectuaient sur une assez grande échelle et surtout vers la Belgique.

Quant aux exportations par moyen de crédit ou de change, elles ont donné lieu à quelques jugements stricts. Citons, entre autres, un jugement du Tribunal correctionnel de la Seine (11^e Chambre) du 17 mars 1920 (1) réprimant le fait, par un sujet résidant en France, de donner ordre à une banque (sans attendre l'autorisation de la Commission des changes qui, quoique demandée, fut refusée par la suite) de faire verser télégraphiquement à Londres un certain nombre de livres sterling, et réprimant également le fait, pour la banque, d'opérer le versement sans attendre l'autorisation du ministre. Citons encore un jugement du même Tribunal du 26 mars 1920 (1) condamnant X..., directeur de banque et Y..., banquier arbitragiste, à 1.000 francs d'amende chacun, pour avoir exporté hors de France des fonds sans autorisation ministérielle. L'accusation reprochait à X... de n'avoir pas exigé la déclaration écrite prévue par la loi. Citons enfin un jugement du Tribunal de la Seine du 3 Mai 1920 (1) réprimant l'envoi de Paris en Espagne d'un chèque payable à Paris. Le Tribunal, faisant une juste application de la loi, a estimé qu'un chèque procurant à son bénéficiaire la remise d'une somme d'argent et représentant jusqu'à son paiement une valeur égale à cette somme, constituait bien un titre au sens de la loi.

Cependant l'un des cas les plus intéressants est celui des affaires JAMOTTE et LAURENT (2). Jamotte, financier belge, avait cherché à intéresser les capitalistes français à une augmentation de capital de la Société Belge des Mines et Pétroles sud-américains, sans se prému-

(1) *Gazette du Palais* 1920, 2.412.

(2) *Revue du Droit Bancaire* 1923, pp. 401 et suivantes.

nir de l'autorisation du ministre des finances. Il parvint à obtenir l'adhésion de dix personnes. Laurent, banquier parisien, qui avait souscrit à cette émission, fut poursuivi devant le Tribunal correctionnel de la Seine (11^e Chambre) qui rendait le 11 décembre 1922 un jugement de condamnation :

« Attendu que la loi du 3 avril 1918, qui a pour objet de faire échec à l'exportation des capitaux français, n'interdit pas seulement l'exportation naturelle et effective des capitaux mais encore les opérations qui ont pour conséquence nécessaire une exportation de capitaux.

« Que c'est ainsi qu'elle interdit formellement à toute personne résidant en France, notamment de souscrire, sans y avoir été autorisée par le ministre des finances, à une émission hors de France si l'opération implique pour la personne qui l'effectue un transfert quelconque des fonds hors de France.

« Qu'il suit de là que la souscription hors de France est permise lorsqu'elle ne doit entraîner aucun exode de capitaux français à l'étranger, lorsque, par exemple, le souscripteur a des capitaux disponibles dans le pays où se fait l'émission, mais qu'elle est rigoureusement interdite, à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation du ministre des finances, lorsqu'elle doit entraîner un transfert de capitaux français à l'étranger. »

Tels sont les « attendus » qui ont motivé le jugement de condamnation. Sur appel, la 9^e Chambre de la Cour, en son arrêt du 3 juillet 1923 (1), considérait, avec le Tribunal, comme illicite le fait, pour une personne résidant en France, d'avoir versé à un sujet étranger une somme destinée à une souscription hors de France, encore que le versement ait été fait en francs et en chèques.

(1) Clunet, 1925, p. 402.

« Considérant qu'il résulte, tant des documents de la cause et des débats que des déclarations écrites de Laurent à l'instruction, que, pour se libérer de sa souscription à 2.000 actions de la Société Belge des Mines et Pétroles sud-américains, le prévenu résidant en France et non muni de l'autorisation du ministre des finances, a versé en francs et en chèques à Jamotte, sujet belge, une somme de 275.000 francs.

« Qu'il avait ainsi contrevenu à l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1918 en souscrivant à une émission hors de France dans des conditions qui impliquèrent un transfert de fonds ou de titres, hors de France.

« Considérant que Laurent ne peut utilement invoquer l'article 2 de la loi de 1918, puisque la remise des francs et des chèques a été faite par lui, sans aucun intermédiaire, à Jamotte lui-même. »

Par ces motifs, la Cour, tout en réduisant la peine en vertu de l'article 463 du Code pénal, confirmait le jugement entrepris.

Le même jour, 11 décembre 1922, où le Tribunal condamnait Laurent, il condamnait également Jamotte encore que sujet belge; le Tribunal constate que les souscripteurs français ont versé soit à Jamotte, soit à son compte dans des établissements financiers une somme de 863.636 fr. 75.

« Attendu qu'il est donc constant que cette somme composée de capitaux français recueillis et encaissés en France par Jamotte a été exportée par lui de France en Belgique;

« Attendu qu'à la vérité, à la date du 4 janvier 1922, le ministère des finances a accordé à Jamotte l'autorisation d'importer les actions souscrites en France et d'exporter les sommes restant à verser, mais que cette autorisation administrative, qui ne vise que les sommes restant à verser, n'a pas pour effet de faire disparaître l'infraction qui a été commise en exportant, sans autorisation, les fonds provenant des premiers versements;

« Attendu que Jamotte soutient encore que la loi du 3 avril 1918 ne s'applique qu'aux personnes résidant en France et qu'il n'a aucune résidence en France;

« Attendu que le législateur de 1918, en édictant qu'il est interdit à toute personne résidant en France d'exporter des capitaux hors de France a entendu, en ce qui concerne les étrangers, viser non seulement ceux qui ont en France une résidence habituelle ou qui y font des séjours prolongés et qui sont à ce titre astreints à la déclaration prévue par le décret du 2 octobre 1888, mais encore ceux qui n'y font qu'une résidence passagère ou n'y font qu'un séjour momentané et de courte durée;

« Que, s'il en était autrement, il eût été vraiment trop facile, à la faveur d'un voyage plus ou moins précipité, d'éluder les dispositions prohibitives de la loi qui seraient demeurées lettre morte en ce qui concerne les étrangers de passage. »

Par ces motifs, le Tribunal condamne Jamotte à 5.000 francs d'amende. Sur appel, la Cour de Paris a confirmé ce jugement par adoption de motifs mais en réduisant la peine.

En sens contraire sur la question de résidence, on peut citer un jugement non publié rendu le 27 septembre 1919 par le Tribunal de première instance de Lille, jugeant correctionnellement, qui renvoie des fins de la poursuite un sujet belge convaincu d'avoir pratiqué une exportation matérielle de billets de banque; le Tribunal déduit des circonstances de la cause que la venue du prévenu en France ne suffit pas à le faire résider en France et à le soumettre à la loi du 3 avril 1918.

Les circonstances de l'affaire Jamotte sont légèrement différentes et nous estimons que c'est à bon droit que le Tribunal de la Seine et la Cour ont jugé que Jamotte résidait en France. Ce qu'il y a à noter en outre dans l'affaire Jamotte c'est que la Cour comme le Tribunal n'ont pas voulu retenir pour

relaxer le prévenu le fait, qu'après l'accomplissement des opérations incriminées, le ministre des finances a donné l'autorisation de transfert des sommes restant à verser. Cette autorisation faisant défaut, lors de l'exportation des capitaux, le délit était consommé et la Cour n'a retenu ce moyen de défense que comme circonstance atténuante.

A côté de cette jurisprudence des tribunaux répressifs, la législation des capitaux a provoqué une jurisprudence civile fort intéressante. La question sur laquelle la jurisprudence civile a eu à se prononcer le plus souvent est celle de la validité des opérations effectuées en fraude de la loi de 1918. La 3^e chambre du Tribunal Civil de la Seine a eu à connaître en 1923 d'une affaire intéressante (1). Un sieur X... avait demandé à la Banca Italiana di Sconto d'acheter pour son compte des marks et des leis en billets de banque. A la garantie de cette opération, il avait affecté le solde d'un compte courant antérieur, des obligations Ville de Paris, enfin les marks et les leis à acheter; le 23 octobre 1919, la banque italienne effectuait les opérations ordonnées par X... et, 15 mois plus tard, les marks et les leis ayant fortement baissé, X... avec la « plus évidente mauvaise foi » comme le constate le Tribunal, refuse d'exécuter ses engagements et reproche à la banque: 1^o d'avoir enfreint les lois prohibant le commerce avec l'ennemi; 2^o de n'avoir pas observé les formalités des lois de 1917 et 1918.

La banque assigne X... en paiement des devises; X... se porte reconventionnellement demandeur en restitution de gages et en dommages-intérêts.

Le Tribunal a jugé: « Attendu qu'en l'espèce, ni la Banca Italiana di Sconto, ni le sieur X... n'ont rempli les obligations qui leur étaient imposées par les dispositions législatives, »

(1) *Gazette des Tribunaux* 1925, 2.525.

« attendu, par suite, qu'il échet d'annuler comme faite en fraude de la loi et, en conformité de l'article 1133 du code civil, la vente qui fait l'objet de la demande. »

Par ces motifs, le Tribunal déclare la Banca Italiana di Sconto non recevable et mal fondée en sa demande, l'en déboute. Quant à X... sa demande reconventionnelle en restitution de gages est agréée; inutile de dire qu'il n'obtient pas les dommages-intérêts demandés.

Ainsi, le Tribunal faisant application de l'article 1133 du code civil qui déclare la cause illicite « quand elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes mœurs et à l'ordre public », annule, quelle que soit la mauvaise foi de X..., le contrat conclu en violation de la loi de 1918.

La même Banca Italiana di Sconto qui, à elle seule, alimente une jurisprudence fournie en la matière, devait permettre à la 2^{me} chambre du Tribunal de la Seine de se prononcer sur une question analogue en son audience du 26 décembre 1924 (1). M. Ch..., gros importateur de charbon, était en relations d'affaires avec la Banca Italiana et, en septembre 1919, il se laissa aller à des opérations spéculatives sur devises étrangères. La banque avait négligé de demander, lors de la passation des ordres, les déclarations réglementaires. Elle ne l'avait fait qu'en cours de règlement des opérations en proposant à M. Ch... de signer des déclarations antidatées. Ces spéculations furent malheureuses et, entrant en contestation avec la banque, Ch... refusait dès novembre de les considérer comme valables. La banque somme son client de prendre livraison des devises; devant son inaction, elle liquide son compte. Un procès s'engage devant le Tribunal de Commerce. L'affaire est renvoyée devant arbitre et le 12 janvier 1921 intervient une transaction. Des diffi-

(1) *Gazette des Tribunaux* 1925, 2.525.

cultés surgissent à nouveau entre les parties et, le jugement précité de la 3^{me} Chambre, intervenant entre temps, encourage M. Ch... qui assigne le 4 septembre 1923 la Banca Italiana en paiement des sommes en dépôt chez elle. Ch... demande en outre la restitution de diverses sommes, arguant de la nullité des opérations et de la nullité de la transaction intervenue, comme ayant porté sur des opérations entachées elles-même d'une nullité d'ordre public. La B. I. D. S. conclut reconventionnellement à la validité des opérations et de la transaction et M. le Substitut Paillet conclut à la nullité de la transaction. Il expose qu'il y a lieu d'appliquer les articles 1131 et 1133 du code civil sur la cause illicite, que l'article 2046: « on peut transiger sur l'intérêt civil d'un délit », ne peut s'appliquer au cas dont il s'agit, que cet article vise le préjudice causé du fait du délit à un particulier étranger au délit, qu'ici, au contraire, nous sommes dans le domaine contractuel, que le délit réside dans le contrat lui-même qui est fait en fraude de la loi, qu'en aucun cas l'article 2046 ne peut s'appliquer aux rapports entre deux co-auteurs d'un délit. Le ministère public conclut encore que si la transaction doit être annulée en ce qui concerne les achats de devises, elle doit être annulée pour le tout, étant de nature indivisible, et quoique les dispositions relatives aux ventes de devises ne soient pas prohibées par la loi.

Faisant siennes les observations du ministère public, le Tribunal a rendu un jugement fortement motivé qu'il faudrait publier *in extenso*, mais dont nous n'extrayons que les attendus les plus caractéristiques :

« Attendu que la B. I. D. S. soutient vainement qu'elle n'était pas tenue d'exiger la déclaration écrite prescrite par l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 lors de la réception de l'ordre et avant son exécution, mais lors de l'exécution et de la remise des devises étrangères à l'échéance du terme seulement, que cette inter-

prétation est manifestement erronée et se heurte au texte clair, précis et formel qui porte « avant toute exécution d'ordre de cette nature » et qu'il est incontestable que le moment où l'on exécute un ordre à terme est celui où l'on livre les titres, valeurs ou devises, »

« Qu'il est donc établi que, pour les achats de devises étrangères, la B. I. D. S. ne s'est pas conformée aux prescriptions de la loi du 3 avril 1918 et qu'elle était, pour ces opérations, passible des peines édictées par l'article 9 de ladite loi, »

« Attendu, en outre, en ce qui concerne les opérations sur les marks, qu'elles étaient faites en contravention aux lois des 29 septembre 1914 et 4 avril 1915 prohibant le commerce avec l'Allemagne et au décret du 16 novembre 1918 prohibant l'entrée de la monnaie allemande, »

« Attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que les opérations spéculatives dont il s'agit ont été effectuées en contravention des lois dont le caractère d'ordre public est incontestable, »

« Qu'il s'ensuit que les obligations dont la banque entend demander l'exécution à Ch... ont une cause illicite, puisqu'elle est prohibée par la loi et par suite ne peuvent avoir aucun effet conformément aux dispositions des articles 1131 et 1133 du code civil, »

« Qu'en conséquence, il y a lieu d'en prononcer la nullité, »

« Mais, attendu que si la nullité des achats s'impose, il n'en est pas de même en ce qui concerne la vente des 40.000 L. à livrer fin décembre 1919, »

« Attendu, en effet, que la loi du 3 avril 1918 a incontestablement pour objet, ainsi que son titre l'indique, d'empêcher l'exportation des capitaux, la sortie de France des valeurs, monnaies et capitaux français et qu'elle a constitué une réglementation en vue de mettre fin à cette exportation, »

« Que c'est ainsi qu'elle a expressément visé les

achats des devises et monnaies étrangères qui entraînent nécessairement comme contre-partie un exode de devises et monnaies françaises, »

« Mais qu'il n'en est pas de même en cas de vente de devises et monnaies étrangères, cette opération ayant au contraire, pour effet, de faire rentrer en France des devises, »

« Que l'on ne conçoit pas, dès lors, la nécessité de la déclaration préalable de la loi du 3 avril 1918 pour la vente des devises et monnaies étrangères, opérations qui ne rentrent d'ailleurs pas dans celles énumérées et visées par ladite loi du 3 avril 1918. »

En ce qui concerne la transaction :

« Attendu qu'il importe peu que l'un des points sur lesquels a porté la transaction, la vente de 40.580 L. soit reconnue valable puisqu'à raison du caractère d'indivisibilité des transactions elle est nulle pour le tout. »

Par ces motifs, le Tribunal dit et juge :

« Les achats au comptant sont entachés d'une nullité d'ordre public et radicalement nuls, »

au contraire :

« La vente de 40.580 livres sterling à livrer fin décembre est valable, »

« La transaction du 12 janvier 1921 est nulle, comme ayant une cause illicite prohibée par la loi et contraire à l'ordre public. »

Sur appel principal de la B. I. D. S. et sur appel incident de Ch..., l'affaire est venue devant la troisième chambre de la Cour qui, dans un arrêt du 3 décembre 1925 (1) a confirmé le jugement du Tribunal.

On a critiqué cette jurisprudence en arguant que la violation des lois sur l'exportation des capitaux constitue un délit fiscal, et qu'en conséquence les opérations qui contreviennent à la loi ne présentent

(1) Clunet 1926, p. 602 et suivantes.

pas un caractère tellement illicite qu'elles dûssent être annulées. Sans doute le délit en question est un délit fiscal puisque, seul, le ministre des finances exerce les poursuites et qu'il est autorisé à transiger. C'est ce que fait ressortir nettement un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation du 13 janvier 1922. Mais les articles 1131 et 1133 du code civil sont catégoriques :

« L'obligation sans cause, ou sur une fausse cause, ou sur une cause illicite ne peut avoir aucun effet. »

« La cause est illicite, quand elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes mœurs, et à l'ordre public. »

Le principe est formel; le code ne connaît pas de degré dans l'illégalité. La distinction, que le Tribunal et après lui la Cour ont faite entre l'achat et la vente de devises, est regrettable au point de vue économique, puisqu'elle maintient des ventes de devises dont l'achat est déclaré nul. Mais c'est là une erreur qui provient de la loi et non de la jurisprudence. Le juge n'a pas à apprécier la loi, mais à l'interpréter; et, dans le cas présent, il l'a interprétée conformément à son esprit et à sa lettre. Un résultat aussi arbitraire est la conséquence nécessaire de l'interprétation exacte d'une législation anti-économique.

Le Tribunal de Commerce de Roubaix a été amené à rendre un jugement intéressant dans une affaire analogue. MM. LITTAYE et DESMET avaient vendu du 9 avril au 10 mai 1924 à la succursale d'Anvers de la Société Française de Banque et de Dépôts, 250.000 livres sterling; cette opération s'était soldée pour eux par une perte de 2.301.177 frs 95 dont 1.600.000 francs avaient été versés à titre de dépôt. MM. LITTAYE et DESMET étant tombés en faillite, la Société Française de Banque et de Dépôts engageait devant le Tribunal de Roubaix une instance contre le syndic de la faillite; elle demandait son admission au passif de la

faillite pour la différence soit 701.177 frs 95, demande que le syndic avait contestée. Celui-ci demandait reconventionnellement la restitution des 1.600.000 francs versés par LITTAYE et DESMET à la Société de Banque à titre de dépôt et marges.

Le syndic posait en principe que l'opération traitée par LITTAYE et DESMET tombait sous le coup des lois françaises de 1918, 1922 et 1924 qui ont successivement réglementé la matière des changes et des capitaux et qui, non seulement interdisent en général l'émigration des capitaux français, mais prohibent toutes opérations dont le résultat peut être de transférer à l'étranger des titres ou des espèces. Il ajoutait que ces lois entraînaient l'interdiction absolue de toutes opérations de change qui ne seraient pas démontrées n'être conditionnées que par des opérations de commerce. Il se prévalait d'autre part de ce que la Société Française de Banque et de Dépôts, société française, ne pouvait pas ignorer la loi française et de ce qu'en fait elle ne pouvait pas davantage ignorer le caractère purement spéculatif des opérations auxquelles se livraient LITTAYE et DESMET. Le syndic insistait enfin sur le caractère pénal, donc d'ordre public, des lois de 1918, 1922 et 1924, ce qui devait amener la nullité de toutes conventions qui y contreviendraient.

Le Tribunal a jugé :

« Attendu, en ce qui concerne la remise des 1.600.000 francs, qu'il n'est pas établi qu'elle ait été constituée au moyen d'un transfert à l'étranger de monnaies ou de valeurs sortant du territoire français, qu'il ressort au contraire des éléments de la cause que la succursale d'Anvers de la Société Française de Banque et de Dépôts a reçu d'Anvers les sommes qui lui ont été remises, »

« Attendu, en ce qui concerne la créance de 701.177 frs 95 qu'il n'y a eu à ce sujet aucune exportation de capitaux ou de valeurs, puisque l'agence

d'Anvers de la société venderesse n'a reçu aucun capital; que cette créance pourra être réglée sans exportation de capitaux, seule opération qui semble avoir été prohibée par la loi, »

« Attendu, il est vrai, que le syndic fait grief à la Société Française de Banque et de Dépôts de ne s'être pas assurée que les opérations de LITTAYE et DESMET n'étaient point spéculatives; qu'il l'accuse en quelque sorte de complicité dans le délit que L. et D. auraient commis en exportant des capitaux pour traiter des affaires de change, qui n'avaient pas comme contre-partie des opérations commerciales sérieuses et effectives. »

Le Tribunal constate que c'est de Belgique que la Société de Banque a reçu les capitaux qui lui ont été remis; qu'elle n'avait pas à rechercher comment et depuis quand ces capitaux se trouvaient en Belgique; qu'elle aurait d'ailleurs pu connaître difficilement leur situation véritable; qu'elle n'aurait pas pu recueillir de renseignements suffisants pour conclure que les opérations de change n'étaient pas la contre-partie d'opérations commerciales normales. Le Tribunal dénie enfin aux créanciers de la faillite le droit d'invoquer à leur profit la prétendue imprudence de la Société de Banque, imprudence dont elle est punie par le seul fait qu'elle ne sera payée qu'en monnaie de dividende.

Par ces motifs, le Tribunal de Roubaix en son jugement du 27 janvier 1926 (1) a admis à la faillite la créance de la Société de Banque; il a déclaré le syndic non recevable autant que mal fondé et a condamné la faillite aux dépens.

On a reproché à ce jugement de s'être attaché seulement au fait de la sortie ou de la non sortie des capitaux de France, et de s'être mépris sur l'esprit des lois en vigueur. L'affaire Laurent nous a montré

(1) *Gazette du Palais* 1926, 1.643.

que la loi « n'interdit pas seulement l'exportation naturelle et effective des capitaux, mais encore les opérations qui ont pour conséquence nécessaire une exportation de capitaux ». On a fait grief au jugement de Roubaix de ne pas avoir maintenu cette jurisprudence du Tribunal de la Seine, l'opération tentée par le négociant en faillite devant entraîner, si elle échouait, une exportation de capitaux; si elle réussissait une constitution d'avoir à l'étranger.

Tel n'est pas notre point de vue. L'opération a échoué; et il n'y a pas eu échec à la loi de 1918, puisque le dépôt avait été reçu d'Anvers même, et que la créance pourra être réglée sans exportation de capitaux. Si l'opération avait réussi, il n'y aurait pas eu nécessairement constitution d'avoir à l'étranger; rien ne dit que le bénéfice obtenu à l'étranger, sans exportation de capitaux, n'aurait pas été immédiatement rapatrié.

La loi de 1918 a voulu enrayer la spéculation à la baisse du franc, non la spéculation à la hausse. Le Tribunal de Roubaix, en validant des ventes de devises, maintient la jurisprudence de la Cour de Paris qui, nous l'avons vu, avait, dans l'affaire Ch..., contre B. I. D. S., maintenu les ventes et annulé les achats. On se rappelle que la Cour de Paris avait confirmé le jugement du Tribunal. Or le Tribunal faisait ressortir que la loi n'a pas visé « la vente de devises et monnaies étrangères, cette opération ayant au contraire pour effet de faire entrer en France des devises ». Il nous semble que c'est à bon escient que le Tribunal de Roubaix a maintenu la jurisprudence antérieure, d'autant plus que la Société Française de Banque et de Dépôts ignorait le caractère spéculatif de l'opération.

Ainsi, de ce jugement du Tribunal de Roubaix, se dégagent nettement deux éléments d'appréciation : en premier lieu, celui de la distinction entre opérations présumées commerciales et opérations spécula-

tives; en second lieu, celui de l'effectivité du transfert des capitaux à l'étranger. Le premier, avait motivé un jugement du Tribunal de Commerce de Marseille; le second vient d'inspirer un jugement du Tribunal Civil de la Seine.

Le Tribunal de Commerce de Marseille avait rendu le 18 décembre 1923 (1) son jugement dans l'affaire suivante :

Martin avait passé à la Banque Privée, le 30 septembre 1921, un ordre d'achat de 150.000 marks au change de 13 3/4, valable jusqu'au 5 octobre. La Banque Privée avait avisé Martin, le 7 octobre, que son ordre avait été exécuté en Bourse du 4 au change de 12 3/4; et elle le débitait en contre valeur de 19.125 francs. Outre une contestation sur le taux de l'achat, Martin prétendit alors que l'opération était illicite, comme interdite par la loi du 3 avril 1918; il en demandait la résiliation et l'annulation du débit. La banque, ayant refusé d'admettre la prétention de Martin, celui-ci l'assignait aux fins de la faire condamner à rapporter au crédit de son compte le montant du prix réel d'achat des marks, ainsi qu'une majoration du cours officiel indûment perçue et ce à raison de la nullité qui frappait l'opération illicite accomplie.

Le Tribunal constate que l'ordre d'achat a été exécuté dans les délais voulus, les limites fixées, et au cours indiqué à Martin. Abordant la question de la nullité, le Tribunal déclare que l'opération échappe à toute critique du chef de l'application des lois régissant l'exportation des capitaux; que la loi de 1918 ne prohibe que l'exportation proprement dite de capitaux; qu'elle n'a pas eu pour but d'apporter aucune entrave ni aucune restriction au libre développement du commerce avec l'étranger, « ayant entendu pour les opérations de commerce subordonner toute la

(1) *Journal de Jurisprudence de Marseille* 1925, 1.257.

réglementation financière à la réglementation commerciale, le droit d'importer entraînant de plano celui de payer à l'étranger sans recourir à une autorisation spéciale. »

« Attendu que toutes les circonstances de la cause tendent à démontrer que les marks dont s'agit étaient destinés à un paiement de marchandises que les frères de Martin avaient à expédier d'Allemagne à celui-ci, qu'il a été en tout cas établi par la Banque Privée que les marks en question provenaient de la livraison qui en avait été effectuée en France par le ministre des finances, en vertu de l'article 12 de la loi du 28 février 1921, en suite de l'échange des monnaies allemandes appartenant à des alsaciens-lorrains, des prisonniers de guerre français et des habitant des régions libérées. »

Le Tribunal déduit ainsi que l'achat des marks n'a pas pu donner lieu à une importation de valeurs mobilières étrangères ayant nécessité une exportation correspondante de capitaux, du moment que les marks se trouvaient en France; il déclare en conséquence que l'opération accomplie par la Banque Privée relativement à l'ordre dont s'agit, n'est pas susceptible de tomber sous le coup des prescriptions de la loi. Par ces motifs, le Tribunal a débouté Martin de sa demande. Les juges consulaires ont voulu marquer toute la différence qui existe entre un achat de devises spéculatif visé par la loi de 1918 et un achat de devises couvrant une opération commerciale. L'argument de la provenance des marks nous séduit moins; devra-t-on dès lors admettre les achats de devises sur le marché interne ?

Quant au critère de l'effectivité du transfert, la première chambre du Tribunal de la Seine vient, en son audience du 4 avril, d'en tirer des conséquences fort heureuses. Le Comte de CHOISEUL-PRASLIN avait souscrit 2.000 actions de la Société des Industries de constructions en Belgique. Cette société est

en liquidation; les liquidateurs avaient obtenu du Tribunal de Commerce de Bruxelles un jugement que la Cour de Bruxelles avait confirmé et qui condamnait le Comte de CHOISEUL-PRASLIN au versement d'une somme de 400.000 francs, plus les intérêts, pour libération des actions souscrites. Le Tribunal de la Seine fût saisi d'une demande d'exequatur à laquelle le Comte de CHOISEUL-PRASLIN s'opposait. Le défendeur prétendait ne pas avoir souscrit lesdites actions, prétention que le Tribunal a appréciée sévèrement; il arguait, en outre, que l'exequatur ne pouvait pas être accordé à un arrêt contraire au droit public français, tel qu'il se dégage de la loi de 1918 et des lois postérieures. Le Tribunal a rejeté les conclusions du défendeur.

« Attendu — dit le jugement — que la loi du 3 avril 1918 ne prohibe la souscription à une émission à l'étranger que si l'opération implique pour la personne qui l'effectue un transport de fonds hors de France et que, même dans ce cas, elle peut être autorisée par le ministre des finances. »

« Qu'il s'en suit qu'une décision d'un Tribunal belge condamnant un français domicilié en France à libérer des actions souscrites par lui en Belgique, n'est pas contraire à la loi du 3 avril 1918, ladite souscription n'impliquant pas par elle-même transport de fonds hors de France, soit que le sujet français possède en Belgique des fonds disponibles, soit que la société emploie à ses besoins en France les fonds ainsi souscrits, soit enfin que le ministre des finances ait donné son autorisation. »

Par ces motifs, le Tribunal a jugé que les décisions prononcées par les autorités judiciaires belges contre le souscripteur seront exécutoires en France.

Comme dans la jurisprudence antérieure, on retrouve dans ce jugement — trop récent, pour qu'on puisse savoir s'il sera frappé d'appel — la distinction entre une exportation de capitaux prohibée par la

loi et une obligation envers l'étranger qui pourra être exécutée sans exportation de capitaux. C'était également le point de vue du Tribunal de Roubaix dans le jugement examiné plus haut. De même, si le Tribunal correctionnel de la Seine avait réprimé dans l'affaire Laurent le fait de la souscription à l'étranger, c'était seulement parce que cette souscription avait eu pour conséquence nécessaire une exportation de capitaux. Tel n'est pas le cas dans la souscription du Comte de CHOISEUL-PRASLIN. Le Tribunal n'a à s'occuper ni de la condamnation pénale dont le souscripteur pourrait être passible, ni des conditions dans lesquelles la société créancière pourra faire transférer les fonds en Belgique. La seule chose qu'il retient, c'est la possibilité de valider l'engagement pris et qui ne viole pas par lui-même la loi de 1918. Le fait illicite, ce n'est pas la souscription, c'est le transfert qui peut en résulter. Il est heureux que, sans faire échec aux dispositions d'ordre public, le Tribunal ait pu statuer conformément à l'équité.

Un autre cas intéressant soumis à l'appréciation des tribunaux est celui où le refus d'autorisation du Comité de contrôle est venu entraver l'exécution d'un contrat. Ce refus constitue-t-il alors un cas de force majeure ? La Cour suprême a eu à se prononcer récemment à ce sujet dans les conditions suivantes :

MM. KAHN frères avaient acheté le 9 novembre 1920 à la Société Franco-Belge d'Extrême-Orient 300 tonnes de riz Saïgon au prix de 25 livres 15 shillings la tonne. Pour garantir le paiement de cette marchandise, ils s'étaient engagés à fournir de suite à leur vendeur un crédit de banque confirmé, irrévocable et transmissible pour la totalité à Saïgon. Les acheteurs, n'ayant pas obtenu à cet effet l'autorisation nécessaire du Comité de Contrôle de l'exportation des capitaux, ont déclaré à la société venderesse que ce refus d'autorisation leur faisait considérer l'affaire

comme terminée. La dite société intenta contre eux une action en résiliation du marché et dommages-intérêts. La Cour de Paris, en son arrêt du 26 juillet 1923, avait fait droit aux conclusions de la Société Franco-Belge. MM. KAHN frères formèrent un pourvoi en cassation basé sur différents moyens et notamment sur la violation des articles 1, 2 et 4 de la loi du 3 avril 1918; le pourvoi reprochait à l'arrêt attaqué d'avoir adopté les conclusions de la Société Franco-Belge, alors que l'inexécution des engagements pris par les frères KAHN provenait uniquement d'un fait qui leur était étranger et constituait pour eux un cas de force majeure.

Statuant sur ce moyen, la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation qui a rejeté le pourvoi par son arrêt du 4 janvier 1927 (1), estime que l'acheteur qui s'est engagé, pour garantir le paiement de la marchandise vendue, à fournir de suite à son vendeur un crédit confirmé transmissible pour la totalité dans une colonie française, doit prendre les dispositions nécessaires pour se procurer en temps opportun l'autorisation d'exportation de ces capitaux.

« Attendu qu'on ne peut considérer comme un cas de force majeure un fait qui rentrait dans l'application d'une loi bien antérieure au marché litigieux; que l'arrêt attaqué déclare à bon droit qu'il appartenait aux frères KAHN de prendre les dispositions nécessaires pour se procurer les autorisations voulues en temps opportun. »

La Cour estime le moyen mal fondé. Cette jurisprudence est facilement explicable : il appartient au vendeur de s'assurer l'autorisation du Comité avant de prendre des engagements qu'il sera, en cas de refus, dans l'impossibilité de tenir.

Les décisions des tribunaux répressifs et celles des tribunaux civils ne constituent pas la seule jurispru-

(1) *Dalloz Hebdomaire*, 3 février 1927.

dence sur l'application de la loi de 1918. A côté de cette jurisprudence normale, et bien souvent en antinomie avec elle, s'est constituée une véritable jurisprudence administrative : celle de la Commission des changes, plus tard celle du Comité de contrôle. En dehors de ses fonctions de contrôle au second degré, le contrôle au premier degré étant assuré par les banques, en dehors de cette surveillance continuelle des agissements des banques, le Comité a en effet pour mission de répondre à toutes les questions qui lui sont posées par les intéressés. La complexité de la réglementation met souvent les banques dans l'embaras, et celles-ci demandent alors au Comité de contrôle des interprétations des lois et règlements. Les réponses sont secrètes et le Comité de contrôle, organe de l'exécutif, empiète légalement sur la mission du pouvoir judiciaire : l'interprétation de la loi.

CHAPITRE III

LA CRITIQUE

La réglementation des capitaux, qui plus de huit ans après l'armistice subsiste toujours, a donné lieu à des appréciations multiples.

L'opinion parlementaire semble être assez divisée sur la question. D'un côté les partisans de la législation, de l'autre les adversaires. Les partisans, tantôt demandent le renforcement du contrôle, tantôt préconisent l'augmentation des pénalités. Le renforcement du contrôle trouve un ardent défenseur en M. Vincent Auriol qui réclame sans cesse une application plus stricte de la loi de 1918, une surveillance plus étroite rendant les fraudes plus difficiles. Quant au renforcement des pénalités, il est préconisé concurremment avec l'accroissement du contrôle par M. Uhry qui voudrait qu'industriels et commerçants fussent contraints de déclarer les devises qu'ils possèdent; le contrôle serait assuré par des visites mensuelles d'inspecteurs des finances; les contraventions seraient punies de la confiscation des avoirs dissimulés. De même, MM. Duboin, Marin, Archimbaud et un certain nombre de leurs collègues demandaient dans une proposition de loi (décembre 1922) l'élévation du maximum de l'amende, en cas d'exportation illicite, à 50 0/0 de l'avoir dissimulé; les auteurs demandaient également qu'une peine de cinq jours à un an de prison soit appliquée en cas de récidive. C'est encore le désir de renforcer les sanctions qui a suggéré à M. Félix Gouin et à un certain nombre de députés, le dépôt en mars 1925 d'une proposition de loi qui prévoit la répression, non seulement du délit d'exportation de capitaux, mais encore de la tentative de délit; elle préconise, en outre, des amendes pouvant aller jusqu'à la confiscation des avoirs exportés

illégalement; elle prévoit une sensible aggravation des peines en cas de récidive; enfin, elle demande que l'article 463 du code pénal ne soit pas applicable au délit. L'étude de la législation nous a montré comment ce mouvement d'opinion que nous ne faisons qu'esquisser, a eu sa consécration dans les aggravations de peines prévues par la loi du 22 mars 1924 et celle du 13 juillet 1925.

En juillet 1926, M. Connevot a déposé sur le bureau de la Chambre une proposition qui prévoit (après une amnistie pleine et entière pour les dissimulations à l'étranger) des peines contre les citoyens français qui « soit pour spéculer contre le franc, soit pour échapper aux impôts existant » auront dissimulé à l'étranger des capitaux quelconques ou négligé de rapatrier le prix des marchandises exportées. Il demande pour les délinquants une peine d'emprisonnement allant de un à cinq ans et la confiscation des sommes dissimulées. L'auteur de la proposition distingue dans le texte l'exportation des capitaux et l'évasion fiscale. Regrettons qu'il n'ait pas poussé jusqu'au bout la distinction, ce qui l'aurait amené à sanctionner différemment l'un et l'autre de ces deux phénomènes.

Nous nous réservons de traiter ultérieurement la question des peines contre l'évasion fiscale. En ce qui concerne l'exportation des capitaux, nous constatons donc une tendance nette à augmenter la répression. Nous convenons que, si la législation des capitaux était désirable, il serait en effet nécessaire pour éviter l'échec à la loi d'accroître les pénalités. La loi de 1924 a ajouté un emprisonnement de un à six mois à l'amende dérisoire des lois antérieures. La loi de 1925 a accru la répression des exportations matérielles. Toutes réserves faites quant à l'opportunité et à l'utilité des lois, il y a là une tendance heureuse. Cette remarque est générale : si la loi française a la triste réputation de ne pas être respectée, c'est que la sanction est rarement proportionnée à l'obligation.

A l'opposé de ces conceptions et parfois en concours avec elles — car on peut désirer l'abrogation de la loi de 1918 et subsidiairement le renforcement des sanctions — une forte partie de l'opinion parlementaire est favorable à la liberté de circulation des capitaux.

M. Raphaël-Georges Lévy, dans un domaine général, ne cesse de réclamer le retour à la liberté des échanges et à la liberté générale des transactions. M. Jacques Duboin, énumérant en 1924 les causes d'ordre technique du trouble monétaire, disait : « C'est également votre loi de 1918 ». M. Loucheur, dans la longue discussion du projet qui devait devenir la loi du 22 mars 1924, déclarait : « Quant aux dispositions dont parle M. le Ministre des Finances, je n'en voterai aucune. Je crois même que, si l'heure n'était pas aussi grave, il faudrait prendre une mesure toute différente : le retour à la liberté la plus complète ». Pareillement, M. Louis Dausset, sénateur, ne manquait pas de préconiser le retour à la liberté dans un article puissamment motivé dont la dernière phrase est la lapidaire conclusion : « Qu'on abroge au plus vite la loi du 3 avril 1918 ». Mais c'est surtout M. de Monzie qui, du haut de la tribune du Sénat, s'est érigé en accusateur contre cette loi de 1918 qu'il allait jusqu'à qualifier de « véritable scandale », quand il montrait l'arbitraire gouvernemental disposant au gré des influences de l'application d'une loi pénale.

Aussi, peut-on dire que le système libéral, qui a ceci de bon que sa caractéristique est l'absence de système et qu'il n'a qu'un dogme : la liberté, semble déterminer dans l'une et l'autre de nos Chambres un fort courant d'adhésions. Si, à ce mouvement d'opinion sans cesse croissant, la législation actuelle a pu résister, c'est en raison de l'attitude des ministres des finances successifs qui, soit en posant la question de confiance, soit en dégageant leur responsabilité d'une abrogation prématurée ont appuyé le système légis-

latif en vigueur de la haute autorité que leur donne leur fonction, autorité accrue encore parfois par leur prestige personnel.

Il semble que c'est, plus encore que l'opinion parlementaire, la presse financière qui demande le retour à la saine liberté. M. Albert Dreyfus, l'éminent directeur de la *France Economique et Financière*, saluait en M. François-Marsal, lors de sa nomination aux Finances un partisan de l'abrogation de la loi de 1918 et il ajoutait: « Cette idée a toujours été la nôtre et nous l'avons maintes fois exposée ici ». M. Georges Vincent, à qui son titre d'ancien inspecteur du Comité de contrôle donne une compétence toute spéciale, écrivait, comme conclusion d'une série d'articles qu'il a fait paraître dans *l'Information Financière*: « Si on fait le bilan des résultats de la loi de 1918, on trouve donc que cette loi n'a eu aucun résultat heureux et qu'elle entraîne au contraire des conséquences très graves pour le pays... Les lois d'exception qui pouvaient se justifier au lendemain de la guerre ont fait leur temps et ne doivent plus peser sur l'activité économique du pays ».

Le *Pour et le Contre* publiait de même en mars 1922 un article: « Et maintenant faisons confiance à la liberté... » où, au sujet d'une nouvelle prorogation de la loi dont il était question à l'époque, on lisait: « Cette prorogation serait une faute ». Envisageant le point de vue plus spécialement boursier, le journal expliquait: « Sans une libre circulation des capitaux, à l'entrée comme à la sortie, la Bourse de Paris ne saurait retrouver ni activité ni équilibre, et la réouverture du marché des rentes risque d'être compromise ». Après la loi du 22 mars 1924 réglementant l'exportation des capitaux résultant du commerce extérieur, le même journal affirmait encore son point de vue: « Cette liberté (celle du marché des changes), on doit la lui rendre intégralement; il faut suspendre, non seulement les entraves récentes appliquées aux

opérations de couverture du commerce, mais aussi les restrictions que la loi du 3 avril 1918 opposent à la circulation internationale des capitaux ». Enfin, signalons qu'une enquête, faite avec son soin coutumier par l'*Agence Economique et Financière*, semble mettre en évidence que le monde des affaires jugeait opportun en 1924 d'abroger la loi en question.

Cette restriction de circulation des capitaux, qui soulève un tollé de la part de nos journaux financiers, n'a pas laissé indifférentes nos chambres de commerce. Celles-ci sont susceptibles de donner des avis autorisés en la matière; d'abord, en raison de leur recrutement et de leur compétence générale en économie financière et commerciale, ensuite et surtout parce que la loi de 1924 fait d'elles une des bases de notre système d'exportation de capitaux. Or, si l'on étudie les vœux des chambres de commerce, on constate un peu partout une commune aspiration vers la liberté. Citons, parmi tant d'autres, la résolution adoptée par celle de Tourcoing en novembre 1926:

« Considérant que le rapatriement des capitaux est indispensable pour rétablir notre situation financière et monétaire;

« Considérant que la loi d'exportation des capitaux ne répond plus à son objet;

« Considérant que des mesures sont nécessaires pour régulariser le marché,

« La Chambre de Commerce de Tourcoing demande que le Gouvernement abroge le plus vite possible la loi qui interdit l'exportation des capitaux ».

Toujours au hasard de ces suggestions de chambres de commerce et de comités économiques, signalons l'étude faite en janvier 1927 par le Comité Central de la Laine. Ce document conclut à la nécessité de la stabilité monétaire, de la rationalisation de la production, de la baisse du taux de l'escompte, de la revision des incidences fiscales. Mais, ces mesures, le Comité Central de la Laine déclare nettement

qu'elles ne peuvent se réaliser sous le régime actuel des capitaux; et il proclame la nécessité de revenir à un régime de liberté.

Ainsi, à côté et même au-dessus de l'opinion parlementaire, puisqu'il s'agit d'une question plus technique que politique, les milieux de bourse et d'affaires tiennent pour néfaste la législation actuelle. C'est que cette législation mérite de nombreuses critiques, critiques qui ont défrayé la chronique dans ces dernières années et que nous allons essayer de synthétiser. Ces critiques sont d'abord d'ordre juridique, ensuite d'ordre fiscal, enfin et surtout d'ordre économique.

Au point de vue juridique, il y a de gros reproches à faire à la législation actuelle. Alors que la règle traditionnelle qui régit le droit de tous les pays civilisés est la liberté de circulation, la loi prohibe cette liberté; mais elle admet, en dehors des dérogations générales, des dérogations spéciales accordées par le ministre des finances. L'article premier de la loi du 3 avril 1918 porte en effet : « sauf autorisation écrite du ministre des finances ». Ainsi une liberté, qui est un principe fondamental de notre droit, est soumise non pas au contrôle de la loi, non pas à l'interprétation d'un juge; elle dépend du bon vouloir du ministre des finances, du favoritisme ou de l'arbitraire gouvernemental. Chose plus grave : contre la décision accordant ou refusant l'autorisation d'exportation, il n'y a aucun recours. L'autorisation n'est pas de nature à être soumise à une juridiction contentieuse; c'est un acte de gouvernement. Acte de gouvernement que l'autorisation prévue à l'article premier de la loi de 1918 ! Acte de gouvernement aussi que celle qu'envisage l'article 69 de la loi du 22 mars 1924 ! Acte de gouvernement encore que la circulaire ministérielle du 31 mai 1924 qui « autorise jusqu'à nouvel avis » les opérations de report et de couverture de change dans certaines conditions ! De plus,

la faculté de transaction qu'a le ministre des finances va lui permettre de poursuivre les petits délinquants et de transiger par contre avec les banques, moyennant une amende secrète, peut-être inexistante, moyennant peut-être des facilités de trésorerie, si bien que c'est sans exagération que M. Henry Germain-Martin a pu dire que c'est un cas de survivance de la justice retenue à la justice déléguée.

A ces critiques d'ordre juridique et constitutionnel, il y a lieu d'ajouter des critiques d'ordre fiscal. Si la loi du 22 mars 1924 ébauche une tentative de répression de l'évasion fiscale, si la loi du 13 juillet 1925 accentuant la tendance en ce sens se préoccupe par des mesures spéciales de parer à la désertion fiscale, c'est par contre la grande faute du législateur de 1918 d'avoir confondu dans une réglementation identique l'exportation des capitaux et l'évasion fiscale, le voyage et la désertion. Encore qu'une amnistie large ait été adoptée en 1925 pour les capitaux qui rentreraient en France avant le 1^{er} janvier 1926, nombreux sont les capitalistes qui, devant l'insécurité de la devise française, préférèrent laisser leurs capitaux à l'étranger et qui — nous avons effleuré cette question dans notre première partie — et qui n'acquittaient pas les impôts français. Ces capitaux se soustrayaient aux impôts, non à raison de l'intention frauduleuse de leurs détenteurs vis-à-vis du fisc, mais parce que, expatriés à l'étranger dans des conditions prohibées par la réglementation économique, ils devaient enfreindre la réglementation fiscale pour ne pas se signaler aux autorités et subir les pénalités afférentes à l'exportation illicite. L'application de la loi fiscale est alors entravée par la loi économique; les exportateurs de capitaux deviennent des fraudeurs fiscaux sans en avoir l'*animus*. Il est difficile de faire des prévisions en cette matière; mais il nous semble que la disjonction des facteurs économique et fiscal par l'abrogation de la réglementation écono-

mique de l'exportation des capitaux, amènerait de nombreuses déclarations d'avoirs à l'étranger. La confusion impardonnable des pouvoirs publics entre l'exportation des capitaux et l'évasion fiscale, le mélange de l'économique et du fiscal, dont la loi de 1918 est un exemple caractéristique sont à notre avis générateurs de moins-values fiscales.

Cependant, où la législation actuelle a subi les plus graves reproches, c'est au point de vue économique. La plus grande critique à lui adresser à ce sujet est de porter une atteinte profonde au principe de liberté des transactions. M. Louis Marin y voyait « la restriction la plus évidente au droit de propriété ». Et il est de fait que, du point de vue des principes, et, n'était qu'elle fut votée comme une « mesure de guerre », elle serait difficile à justifier. La législation en vigueur a été votée pour défendre notre devise, et la principale question à se poser, quand on fait la critique économique, est de rechercher si la loi de 1918 a eu sur les changes l'effet qu'on en attendait. Sans doute, depuis 1918 le change français s'est déprécié considérablement; mais il serait puéril d'en conclure à l'inutilité de la loi; de même, il serait présomptueux de dire *a priori* que si la loi n'avait pas été votée, les changes étrangers auraient connu des cours qu'ils n'ont jamais atteints. Nous sommes là dans le domaine de l'inconnu; il faut chercher ailleurs les éléments d'appréciation.

Trois catégories d'opérations interviennent dans la hausse des changes appréciés :

- 1° Les achats du commerce;
- 2° Les ventes de francs à l'étranger;
- 3° Les achats de devises par les Français.

Si un cours de X pour le dollar est celui qui ressort des achats du commerce, si l'arriéré de francs, le flottant détenu par l'étranger, et que celui-ci peut vendre à volonté, est susceptible d'apporter au dollar une hausse de Y, on peut dire que, techniquement

parlant, le cours $Z = X \mp Y$ est le plus haut cours justifiable. Les ventes à découvert de francs par l'étranger sont de nature à provoquer des mouvements de baisse parfois considérable, mais ces mouvements ne sont que temporaires, en raison des rachats que le découvert sera obligé de faire et de l'impossibilité pour lui de faire reporter indéfiniment sa position. Ce ne sont donc pas les opérations d'une spéculation financière internationale (à qui il est facile de faire supporter des responsabilités qui ne sont pas les siennes) qui amèneront d'une manière durable une dépréciation monétaire pour peu que l'on envisage une longue période de temps.

Par contre, les achats de devises par les Français sont des opérations qui n'ont pas besoin d'être dénouées par l'opération inverse; le capitaliste français achète des devises avec les francs qu'il possède, à l'opposé du spéculateur qui vend des francs qu'il ne possède pas. Les transformations en devises des capitaux français sont alors de nature à porter les changes appréciés à un cours supérieur au cours technique et, contrairement au cas où c'est la spéculation qui agit, ce cours est viable et les changes sont susceptibles de s'y maintenir.

En sens contraire, on peut dire que les capitaux étrangers effrayés par les restrictions de circulation ne viennent pas s'investir en France, de peur de ne pouvoir partir librement et la législation en vigueur aurait alors exactement l'effet inverse de celui que le législateur se proposait. Ce serait alors le « pavé de l'ours ».

Quoiqu'il en soit, il y a une chose plus importante que les cours relativement bas, une chose plus nécessaire à la sécurité des transactions, nous avons nommé : la stabilité des changes. Et si on peut estimer que la législation restrictive a théoriquement maintenu les changes étrangers à un cours bas, il faut reconnaître qu'elle est exclusive de la stabilité.

Normalement, le commerçant français, qui prévoit des règlements ultérieurs avec l'étranger, achèterait des devises quand la spéculation est à la hausse du franc; il en fournirait quand elle est à la baisse. Le commerce français jouerait ainsi un rôle régulateur et compensateur; il amortirait les écarts pendulaires dus à la spéculation étrangère qui, en raison de la loi de 1918, développe son activité sur un marché où la contre-partie fait défaut. La Banque de France elle-même, dans son rapport annuel, en 1923, faisait ressortir que la loi a empêché la constitution de provisions de devises au moment où celles-ci sont bon marché, provisions qui joueraient un rôle très utile en s'offrant sur le marché au moment où les devises sont chères. M. François-Marsal disait également au Sénat: « On donne au commerçant l'autorisation de se procurer des dollars quand il a effectué son achat, mais on ne lui donne pas l'autorisation de s'en procurer au moment où le franc est élevé par rapport au dollar et par conséquent où il pourrait se constituer à l'étranger des provisions qui permettraient à l'industrie française de produire à bon marché ».

La loi de 1918 a donc eu le tort de favoriser les écarts de cours, les « dents de scie », en dérobant la contre-partie à la spéculation étrangère. Si on se rappelle que la monnaie est un instrument d'échange indépendant de la richesse nationale, si on considère avec nous que la stabilité monétaire est plus importante pour l'économie d'un pays que le taux même où la monnaie s'échange, on doit dire que la loi de 1918 ne relève pas d'une bonne politique des changes. De nombreuses personnes — et des plus qualifiées — aimeraient voir une stabilisation légale se substituer à la stabilité de fait que notre devise a heureusement — et malgré la loi de 1918 — retrouvée; cette stabilisation de droit est impossible tant que la loi de 1918 n'aura pas été abrogée. La balance des comptes est actuellement l'objet d'une restriction artifi-

cielle : tant que cette restriction existera, il est impossible de dire si la cote actuelle enregistre la véritable valeur internationale de notre devise.

Cette législation des capitaux, qui mérite tant de critiques de principe, en mérite-t-elle autant dans son application ? On a prétendu que c'était une gêne pour le commerce alors qu'au contraire les gros capitalistes trouvaient à exporter leurs avoirs sans besoins commerciaux. Que la loi soit une gêne pour le commerce, c'est évident. Quant aux prétendues faveurs accordées, des insinuations ont été faites; aucune preuve n'a jamais été apportée. Nous pensons, au contraire, qu'on ne rendra jamais assez hommage à la Commission des changes, au Comité de contrôle, à ce corps d'élite qu'est l'Inspection générale des finances, pour la compétence et la loyauté avec lesquelles l'administration, omnipotente en la matière, a utilisé les pouvoirs conférés par la loi.

Cependant, l'administration des finances ne connaît qu'au degré supérieur du contrôle de l'exportation de capitaux. Le contrôle primaire est assuré par les chambres de commerce et par les banques.

Le contrôle des chambres de commerce a été institué par la loi du 22 mars 1924 qui a prévu le visa des demandes de devises du commerce d'importation. On a beaucoup critiqué ce rôle des chambres de commerce. La discussion a été complète à la Chambre. « Ce sont des concurrents », disait M. Barthe; « Ce sont des compétences », répondait M. Guérin; et M. Loucheur attirait l'attention sur les difficultés de leur imposer « une pareille tâche, une semblable responsabilité ». Quant à nous, nous pensons que, quoique compétentes, les chambres de commerce sont peu qualifiées pour le nouveau rôle qui leur est imparti; il est délicat de confier à des hommes si intéressés à la situation de place la délivrance des autorisations en question. S'il est vrai que les refus d'autorisation peuvent être déférés en appel au minis-

tre des finances, par contre les chambres de commerce sont souveraines pour l'octroi des autorisations et on peut craindre qu'elles basent souvent leur appréciation sur des raisons qui n'ont rien de commun avec les intentions du législateur. D'autre part, la loi qui fait connaître à des concurrents les opérations d'autres commerçants est d'une conception si apparemment contestable, qu'il nous paraît inutile d'insister sur ce point.

Si les chambres de commerce n'ont à exercer leur contrôle que sur certaines transactions, par contre, c'est sur toutes les opérations en devises, que les banques ont le devoir d'exercer le leur. La tenue du répertoire des changes à laquelle elles sont astreintes soulève de grandes difficultés pratiques. Nous citerons plus particulièrement le cas des chèques ou effets de commerce ayant transité à l'étranger. Ces effets ont servi lors de leur envoi à l'étranger à réaliser une exportation de capitaux et l'instruction spéciale du 1^{er} mai 1918 a décidé que c'était au banquier tiré ou domiciliataire à inscrire l'opération au répertoire et à s'entourer des justifications nécessaires. C'est donc le banquier payeur qui aura à dépister l'endos étranger. Bien souvent, cette recherche sera très difficile, si l'endos ne comprend pas le nom de la localité où il a été effectué ou toute autre indication révélatrice; et quoi de plus facile que de dissimuler un endos étranger par l'indication d'une ville française ! L'attention du banquier-payeur pourra être attirée par le timbre étranger. Mais, outre qu'en de nombreux pays les effets transitaires ne sont pas soumis à l'apposition d'un timbre, bien souvent, même dans les pays où cette apposition est exigée, les endosseurs s'en dispensent et échappent aux rigueurs de la loi, l'effet en transit, le corps du délit, étant sans retard réexpédié à l'étranger pour échapper à l'administration fiscale du pays transitaire. C'est une fraude tellement courante dans le monde des affaires que le

décél des effets ayant circulé à l'étranger est particulièrement délicat même pour une banque consciencieuse. Ce simple exemple, parmi tant d'autres, montre la difficulté pour les banques de tenir correctement le répertoire des changes.

Ce qui rend le rôle assigné aux banques particulièrement critiquable, c'est le fait de les associer au contrôle administratif, de faire en quelque sorte d'elles, des agents de l'administration des finances. On nous objectera qu'en de nombreux cas les banques exercent des fonctions fiscales. A l'instar de tous les employeurs, elles sont des agents de l'assiette de l'impôt sur les salaires, puisqu'elles fournissent à l'administration des contributions directes un état des salaires et traitements payés par elles; quand elles sont constituées sous forme de sociétés anonymes, elles sont également, comme toutes les sociétés par actions, des agents de recouvrement pour l'impôt cédulaire sur les revenus qu'elles distribuent. Enfin, en droit anglais, par exemple, elles sont comme tous les employeurs, les collecteurs de l'impôt sur les salaires auquel on applique le système du « stoppage at the source ». Mais ce sont là des dispositions générales applicables à toutes les sociétés, à tous les employeurs auxquels le droit fiscal positif assigne certaines obligations et non des règles inhérentes à la profession de banquier. De plus, il y a une différence entre associer les particuliers à l'assiette et à la perception des impôts directs et les immiscer dans le contrôle administratif. Le contrôle administratif ne se délègue pas; et, d'autre part, nous nous refusons à admettre la théorie de la banque fonction sociale. Les banques ne sont pas des agents de l'administration des finances.

Ce système de contrôle a encore un grave inconvénient, celui de placer les banquiers entre l'intérêt de leur clientèle et leur devoir vis-à-vis de l'Etat. La clientèle comprend mal qu'on l'oblige à procurer des

justifications pour ses transactions avec l'étranger et les instructions de l'administration prescrivent aux banques d'être particulièrement strictes sur l'application des dispositions légales. Les banques ont su concilier leur intérêt et leur devoir; mais il est dangereux de les placer dans un dilemme aussi fâcheux. Si la législation en vigueur mérite d'aussi réelles critiques, tant dans le principe que dans les détails d'application, a-t-elle au moins eu l'efficacité que ses auteurs escomptaient ?

Il semble que bien souvent des exportations illicites ont pu être effectuées. Les succursales françaises de certaines banques étrangères semblent y avoir contribué. Fréquemment les établissements de crédit français, qui avaient refusé à un client des devises sur l'étranger en l'absence de justifications, recevaient le lendemain un ordre de payer par débit du compte à une banque étrangère ayant une succursale à Paris les sommes correspondant à la valeur refusée. M. de Monzie, signalant ce fait à la tribune du Sénat, y voyait la constitution sous le bénéfice de la loi d'un véritable « monopole des changes » au profit des banques étrangères.

Des exportations matérielles se sont produites en fraude, de même des exportations par voie de crédit ou de change ont été fréquentes, notamment par la voie étudiée plus haut des effets transitant à l'étranger. Ces exportations matérielles ou fiduciaires se sont réalisées assez fréquemment en raison de l'insuffisance des pénalités et du contrôle. Mais où la loi a été le plus mise en échec, c'est dans le domaine du commerce extérieur : la rentrée du prix des exportations ne s'est pas toujours effectuée régulièrement, au plus grand dam de notre change; de même des importations fictives ont permis de se procurer des devises. L'instruction du 14 avril 1924, en décidant que l'avis favorable de la chambre de commerce pourrait être accordé à l'importateur, pour toute une

série d'importations de marchandises, a favorisé la fraude par la voie du commerce extérieur, fraude qui était rendue difficile par la loi du 22 mars. Sans doute ces autorisations générales ne peuvent être accordées qu'aux importateurs notoirement connus; mais il y a néanmoins là une disposition qui facilite l'échec à la loi.

Si la loi a été ainsi paralysée dans des cas trop nombreux, il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, elle a empêché la fuite en masse de l'épargne à l'étranger; et, comme telle, elle a réalisé partiellement le but de ses auteurs. La meilleure preuve que la loi a été efficace, c'est qu'elle a été gênante et qu'un peu partout on demande son abrogation. Si la loi avait été totalement inefficace, si elle n'était pas gênante pour les exportateurs de capitaux, si, en un mot, l'état de fait était en opposition absolue avec l'état de droit, les critiques ne seraient pas aussi nombreuses. Pour notre part, nous croyons à la nécessité de son abrogation, justement parce que la loi a apporté des entraves trop réelles aux relations internationales.

La loi de 1918 a été votée comme une « mesure de guerre », et en effet la guerre justifie des mesures aussi anti-économiques. Mais, qu'en 1921 M. de Monzie ait dû « se permettre respectueusement de rappeler que nous ne sommes plus en guerre », plus, qu'en 1927, près de neuf ans après l'armistice, la législation restrictive soit encore en vigueur, voilà qui est bien regrettable ! Loi d'exception, la loi de 1918 aurait dû finir avec la période d'exception qui l'a motivée. Résidu d'un mercantilisme périmé, que seul la guerre pouvait faire admettre, la loi de 1918 doit disparaître.

TROISIEME PARTIE

DES POSSIBILITES DE CONCILIER LA LIBERTE D'EXPORTATION AVEC LA REPRESSION DE L'EVASION FISCALE EN LEGISLATION INTERNE

CHAPITRE PREMIER

LE RETOUR A LA LIBERTE DE CIRCULATION DES CAPITAUX

Si la législation actuelle des capitaux compte encore des partisans, ceux-ci ne la défendent guère du point de vue des principes. La quasi-unanimité de l'opinion a conscience du caractère anti-économique des lois de 1917 et 1918. Seule la question de l'opportunité de l'abrogation la divise: certains estiment qu'il serait dangereux d'abroger dès maintenant les dispositions en vigueur. Nous pensons, au contraire, qu'il y a lieu de retourner au plus tôt à un régime de liberté.

Il est difficile de dire dans quelle proportion les capitaux exportés ont été maintenus à l'étranger, mais ce qui est indubitable, c'est que depuis le retour à la politique d'union nationale les capitaux sont rentrés en masse. Le remboursement d'emprunts, dont les échéances étaient mal échelonnées, avait mis en 1925 et au début de 1926 la trésorerie dans l'embarras et les gouvernements successifs avaient été obligés, pour faire honneur à la signature de l'Etat, de recourir à des émissions de billets peu importantes chacune, mais qui en s'accumulant diminuaient considérablement le pouvoir d'achat de notre franc; le change montait parallèlement: sous l'empire de considérations plus psychologiques que

techniques, la valeur internationale de la monnaie baissait plus vite que sa valeur interne. La hausse des changes précédait l'inflation, l'escomptait pour ainsi dire et c'est ainsi que, le 20 juillet 1926, livre sterling et dollar atteignirent les cours inconnus jusqu'alors de 240 et 50 francs. Devant des chiffres aussi décevants, les partis déposèrent les armes et se décidèrent à collaborer pour le salut du franc. La confiance, qui se refusait à telle ou telle politique, s'accorda à nouveau à un gouvernement technique qui exposait sa ferme intention de ne pas faire de politique et de consacrer toute son activité au redressement monétaire. Le gouvernement tint parole. Les changes baissèrent avec une rapidité extraordinaire due à l'excès même de la hausse et l'on revit livre et dollar à des cours quintuples du pair: 125 et 25 francs environ, cours autour desquels ils ne subissent plus que de petites fluctuations, grâce aux interventions puissantes et méthodiques de notre institut d'émission.

Le dégonflement des devises appréciées, leur baisse de 50 0/0 en l'espace de quelques mois ne peuvent s'expliquer par les ventes du commerce; notre balance des paiements était aussi favorable pendant la grande hausse que pendant la grande baisse et, au contraire, la hausse du franc est de nature à provoquer un ralentissement des ventes, une augmentation des achats de change étranger; le dumping de change est annihilé et notre commerce d'exportation voit se terminer une période de prospérité factice due au décalage des prix intérieurs sur les prix mondiaux. C'est le phénomène pathologique, que nous avons essayé de décrire dans notre première partie, qui joue à rebours; de même que l'exportation des capitaux avait provoqué la hausse des changes étrangers, de même la rentrée de ces capitaux devait être la cause de cette baisse rapide et considérable des devises appréciées.

Les capitaux exportés, — ou du moins ceux des capitaux exportés par crainte de l'avilissement du franc et non pour des raisons purement économiques — sont revenus. Ces capitaux qui, défiants envers la monnaie nationale, étaient allés s'investir à l'étranger; ces capitaux que rien n'avait pu retenir, ni l'injustice de cette défiance, ni les mesures réglementaires; ces capitaux qui avaient trouvé moyen de tourner la loi; ces capitaux, dans un retour d'enfant prodigue, se sont avisés enfin que les finances de la France n'étaient pas dans un état aussi mauvais qu'ils l'avaient craint. Ils sont revenus comme ils étaient partis, par ces voies invisibles que les capitalistes savent trouver quand leur intérêt est en jeu: vraisemblablement ils repassaient la frontière; plus encore, ils revenaient par le mécanisme du crédit et du change, mécanisme inverse de celui qu'ils avaient adopté pour fuir; ils revenaient enfin par la voie du commerce extérieur. Le fait est là; et cette revalorisation de la monnaie nationale avilie à l'excès par l'absence de confiance et par la fuite des capitaux, cette revalorisation que les besoins du commerce ne peuvent pas expliquer, cette revalorisation a sa cause génératrice dans le rapatriement des avoirs à l'étranger.

Le rapatriement peut être attribué à deux causes: une cause psychologique, une cause pratique. La première, la cause psychologique, c'est la confiance, mot dont a peut-être abusé, mais qui implique néanmoins un état d'esprit réel de l'opinion qui accorde à certains hommes — plus qu'à certaines politiques — une confiance, un crédit qu'elle refuse à d'autres: à ceux-ci, la panique, les demandes de remboursement massif de bons de la défense, la fuite des capitaux. A ceux-là, l'apport de toutes les disponibilités, la collaboration de toutes les énergies, l'afflux des capitaux. Si on se garde de considérations politiques, qui ne font qu'obscurcir les questions économiques

et financières, on ne peut que constater cet état de fait et le lien entre la restauration de la confiance et le retour des capitaux.

La seconde cause de ce retour est une cause pratique, c'est la restriction des fonds de roulement, conséquence de l'inflation. La hausse des prix, corollaire de l'inflation et de la hausse des changes, devait amener des difficultés dans le mécanisme du crédit. L'augmentation énorme du volume des transactions fut cause d'un afflux considérable de papier à l'escompte et, comme moyen de défense, la Banque de France fut obligée d'élever son taux d'escompte pendant toute la période d'inflation. Cette nécessité d'augmentation du taux d'escompte fut encore accrue par le désir légitime de la Banque d'enrayer la fuite des capitaux à l'étranger, et quoique la politique du taux de l'escompte, si radicalement utile en période normale, soit pour ainsi dire inefficace sous un régime de papier monnaie. Cette élévation de taux, si elle ne devait pas par elle-même produire le retour des capitaux, en a néanmoins été une cause lointaine. Conjugué avec les majorations de prix d'un commerce qui désirait se ménager la valeur de remplacement des marchandises qu'il vendait, le renchérissement de l'argent rendait difficile et onéreux le crédit au commerce et à l'industrie; et c'est cette restriction du crédit, cet amenuisement des fonds de roulement qui amenèrent les entreprises à se créer des disponibilités et, pour ce faire, à rapatrier leurs capitaux.

Cette nécessité pratique existait à l'état latent, potentiel, pendant toute la période d'inflation et elle augmentait d'intensité avec le volume de la circulation fiduciaire. Pour que cette restriction du crédit réagît sur les avoirs à l'étranger, il manquait un catalyseur: la confiance, et dès que la confiance réapparut, le besoin des capitaux circulants fit refluer en masse les disponibilités que le commerce d'exporta-

tion avait laissées à l'étranger. A l'action succédait la réaction et l'abondance des capitaux rapatriés ne devait pas être étrangère à la diminution progressive du loyer de l'argent, dont le taux résulte de la concordance des offres et des demandes sur le marché des capitaux.

Maintenant, le grand courant de réimportation de capitaux semble arrêté et les changes semblent fixés aux environs des cours actuels. Nous sommes persuadés, néanmoins, que les capitaux continuent à rentrer à une cadence qui, pour être moins marquée, n'en est pas moins fort significative. Le début de l'année 1927 voit des investissements énormes de capitaux étrangers (ou présumés tels) en valeurs françaises. Nos établissements de crédit, nos agents de change, nos coulissiers, reçoivent journellement des ordres d'acheter telle ou telle de nos grandes valeurs par paquets de mille. Alors que les capitaux français, abondants mais prudents, restent sur la défensive, alors que la spéculation ne semble pas avoir des positions gonflées à la hausse, seuls les achats d'origine étrangère donnent à la Bourse des valeurs une orientation ferme et ce sont les capitalistes français qui fournissent la contrepartie. On prétend un peu partout que ces achats sont pour l'étranger un moyen d'acquérir à bas prix le contrôle de certaines de nos grosses affaires; nous ne le nions pas; nous ne nions pas non plus que les achats émanant de Berlin, et ils sont nombreux, résultent en grande partie du parallèle entre ce qui se passe en France et ce qui s'est passé en Allemagne lors du retour de ce pays à une monnaie saine: les valeurs industrielles cotées en Bourse de Berlin ont monté considérablement, stimulées par leur valeur intrinsèque en or; de même nos valeurs industrielles sont beaucoup au-dessous de leur valeur or et il est certain que les capitalistes de Berlin notamment, profitant de l'expérience allemande, cherchent à réaliser des bénéfices importants

en escomptant les plus-values qui résulteront vraisemblablement d'une stabilisation définitive.

Cependant nous pensons que ces raisons ne suffisent pas à expliquer les achats véritablement énormes que l'étranger effectue en Bourse de Paris. Pour nous, ce sont surtout les capitaux qui rentrent, qui se transfèrent à nouveau à l'intérieur du pays sous forme de valeurs mobilières. Un capitaliste français qui a un avoir important dans une banque de Zurich, par exemple, lui fait acheter des valeurs françaises. La banque zurichoise passe son ordre à une banque parisienne qui détiendra les titres sous le dossier de son correspondant de Zurich. Ce dernier les détient pour le compte du capitaliste français et celui-ci attend que l'oubli soit fait, que le rétablissement financier soit consolidé, que la loi de 1918 soit abolie pour les faire transférer à son nom. C'est là une affirmation gratuite, nous dira-t-on ? Il est vrai que l'impossibilité d'avoir des indications précises sur les opérations des banques étrangères, interposées entre les donneurs d'ordre français et les agents d'exécution français, rend la démonstration particulièrement difficile. Mais c'est une hypothèse possible, plausible, probable ; et nous pensons que les achats étrangers sont un nouvelle forme du retour de nos capitaux évadés.

Le 3 juillet 1926, le Comité des Experts comme conclusion au rapport que le gouvernement lui avait demandé, recommandait notamment de « retenir, attirer, faire rentrer les capitaux et préparer le retour prochain à leur libre circulation ». Ce programme est réalisé : les capitaux français ont été rapatriés en masse et même les capitaux étrangers ne nous ménagent pas leur appoint, comme le montre le succès des emprunts contractés récemment en Hollande et en Suisse. Le terrain est bien préparé ; une seule chose reste à faire : libérer le marché des capitaux de la législation qui le brime et laisser à la Banque de

France, qui a fait ses preuves, le soin et les moyens de le gouverner par la politique scientifique et traditionnelle du taux de l'escompte.

Cependant, si on abroge la loi de 1918, l'opinion capitaliste internationale se trouvera-t-elle satisfaite? Certains capitaux français, d'un défaitisme à toute épreuve, certains capitaux étrangers se souvenant des errements du passé, ne redouteront-ils pas le retour à un régime restrictif suivant les vicissitudes de la politique? Nous craignons l'affirmative. Pour amener un rapatriement complet des capitaux, pour provoquer un afflux éventuel illimité des richesses étrangères, nous pensons que l'abrogation ne suffit pas. Il nous paraîtrait utile qu'après avoir indiqué que la loi de 1918 « mesure de guerre » a dû être prorogée jusqu'ici en raison des circonstances — et ce serait là une formule destinée à sauvegarder la continuité de vues du législateur, — il nous paraîtrait utile que la loi expliquât qu'en dehors de cette nécessité pratique la politique de liberté traditionnelle n'a jamais été abandonnée.

Nous aimerions voir la loi proclamer que les capitaux sont libres de circuler, que les pouvoirs publics ne feront rien pour entraver cette circulation. Ce que nous voulons, en un mot, c'est que le législateur proclame solennellement que l'exportation des capitaux n'est et ne saurait être considérée comme un délit. Ce que nous voulons, c'est la garantie législative du « droit à l'exportation des capitaux ».

Cette déclaration, cette garantie auraient un double mérite: d'abord dissiper toute équivoque, passer l'éponge sur le passé, rassurer définitivement capitaux français et étrangers. Mais cet avantage pratique, cette contingence sont surpassés et dominés par un avantage de principe. En proclamant le droit à l'exportation des capitaux, la France serait à nouveau dans la grande tradition libérale qui depuis 1789 a rarement cessé d'éclairer sa politique; cette tradi-

tion libérale à laquelle des lois comme celle de 1918, font un échec, heureusement temporaire, doit survivre; notre pays a des principes trop généreux pour qu'elle ne survive pas.

CHAPITRE II

LA REPRESSION DE L'ÉVASION FISCALE

Le retour à la liberté de circulation des capitaux est d'une utilité incontestable; il est d'autre part conforme aux meilleurs principes économiques. Mais si le législateur doit se désintéresser de l'exportation des capitaux, est-ce à dire qu'il doive également laisser son libre développement à l'évasion fiscale? Si la France, terre de liberté, doit laisser les capitaux en liberté, par contre, aucun principe, aucun texte ne peut admettre pour chacun la liberté de payer ou de ne pas payer l'impôt. Au contraire, les pouvoirs publics doivent tout faire pour enrayer l'évasion fiscale, et leur activité devra être d'autant plus grande en ce sens, que l'évasion fiscale se pratiquera sur une plus grande échelle.

L'évasion fiscale en France s'est grandement développée à la suite du vote de la loi du 25 février 1901 instituant des droits successoraux progressifs. Il est impossible de chiffrer exactement le montant des capitaux qui fuirent à l'étranger pour se dérober aux droits successoraux. Si l'on arrive à chiffrer le montant des capitaux exportés — et cette opération est déjà fort difficile parce que les capitaux s'exportent clandestinement — on se heurte à une véritable impossibilité de séparer la cote de l'exportation proprement dite et celle de l'évasion fiscale. Si, par contre, on étudie les moins-values fiscales, il est impossible de ventiler avec quelques chances d'exactitude, l'évasion fiscale à l'étranger de la fraude fiscale à l'intérieur.

Néanmoins, l'étude des moins-values des rendements fiscaux, celle de l'annuité successorale et celle des dépôts en banque peuvent donner des indica-

tions utiles. Des moins-values fiscales importantes ont succédé à la loi de 1901. Les successions déclarées qui se montaient en 1900 à 6.726.928.284 sont tombées en 1901 à 5.258.928.538 et en 1902 à 4.939.691.583. La loi de 1901 avait ainsi amené, par répercussion immédiate, des fraudes sur les droits successoraux.

L'annuité successorale est la valeur totalisée des successions et des donations en avancement d'hoirie annuelles. L'estimation totale de la richesse nationale est le produit de cette annuité par le coefficient de survie qui est lui-même le nombre moyen d'années pendant lequel un patrimoine ne change pas de détenteur à cause de mort. Si on arrive à déterminer le patrimoine national par une autre méthode, on obtiendra, en le divisant par le coefficient de survie, l'annuité successorale théorique. Son rapprochement de l'annuité successorale, telle qu'elle résulte du paiement des droits de mutation, renseignera sur le montant des fraudes fiscales. En 1907, M. de Foville s'appuyant sur des statistiques démographiques, estimait que le coefficient de survie à appliquer était de 30 à 32. En appliquant ce coefficient aux cent milliards auxquels M. Charles Dumont évaluait la fortune mobilière française, on trouve que l'annuité successorale se serait montée à 3 milliards pour ce qui concerne les valeurs mobilières (seule forme de la richesse en prenant l'expression « valeur mobilière » dans son sens le plus extensif, pour laquelle la fraude est possible). Or, c'est seulement sur 2 milliards que l'Administration de l'Enregistrement percevait son impôt annuel; le tiers de la fortune mobilière de la France se soustrayait donc à l'impôt, ce qui correspondait à une perte sèche de 80 millions pour le Trésor. Le 22 juin 1908, M. Dumont rectifiait ce chiffre à 60 millions. Mais il fallait tenir compte des nombreuses valeurs mobilières possédées par des personnes morales, qui n'avaient donc pas à acquitter les droits successoraux et qui payaient des taxes de remplace-

ment ; et c'est pourquoi M. Fernand Faure pensait qu'il fallait réduire à 600 millions le chiffre de un milliard que nous avons cité plus haut. En appliquant à ce chiffre le coefficient de survie, on trouve encore 18 milliards qui se seraient dérobés au paiement des droits successoraux. Dans quelle proportion ces sommes se composent-elles de dissimulations de valeurs mobilières dans les coffres-forts des particuliers et d'évasions fiscales proprement dites, d'évasions à l'étranger ? C'est une question que les calculs sur l'annuité successorale et le préjudice causé au fisc ne peuvent résoudre.

Aurons-nous des indications plus nettes en étudiant les modifications dans les comptes des banques de dépôt ? Non pas. Mais les chiffres qu'elles révèlent nous fixent non sur le quantum, mais sur le sens de ces évasions. Nous avons dit que c'est vers 1906 que la campagne menée par les banques étrangères en faveur de l'évasion fiscale a eu son apogée, en France. Du 30 juin 1906 au 30 juin 1907, les comptes de dépôt dans nos grandes banques ont baissé de 1.824 millions à 1.625 au *Crédit Lyonnais*, de 1.031 à 968 au *Comptoir d'Escompte* et de 288 à 199 au *Crédit Industriel*, soit une baisse de 291 millions pour ces trois seuls établissements. Si on envisage une plus longue période de temps, on constate qu'alors que les banques françaises avaient de gros efforts à faire pour maintenir le chiffre de leurs dépôts (qui auraient dû pourtant croître sans cesse dans une période de prospérité et d'accroissement du pouvoir d'achat), les statistiques étrangères accusent une augmentation constante des dépôts ; notamment la Belgique et la Suisse ont vu leurs dépôts s'accroître considérablement de 1895 à 1909. Pendant ces 14 années, les dépôts belges sont montés de 45 à 86 millions, et les dépôts suisses de 749 à 1.655 millions. Cette étude des chiffres des dépôts nous donne peu d'indices précis sur les dépôts de fonds à

l'étranger et pas d'indices du tout sur les titres déposés par des Français dans des banques étrangères. Il y a là un chiffre impossible à déterminer.

Le projet de loi Caillaux en 1907 prévoyant l'institution de l'impôt sur le revenu, le vote de cet impôt en 1914, la mise en application du nouveau système fiscal en 1917, l'accroissement constant des taux depuis la fin de la guerre, tel est l'ordre des faits législatifs qui, depuis la loi de 1901, ont amené les capitalistes à pratiquer de plus en plus l'évasion fiscale. S'il est impossible d'indiquer avec quelques chances d'exactitude le montant des capitaux évadés, on peut néanmoins en apprécier l'ordre de grandeur. De l'ensemble des avis émis, il pouvait s'agir avant guerre d'une somme de dix milliards environ ; nul doute qu'elle n'ait considérablement augmenté depuis.

Quel que soit le montant des évasions, il est intolérable qu'une partie des capitaux français détenus par des français se dérobe aux impôts français. Ce qui aggrave encore l'injustice, c'est que parfois, non seulement les capitaux évadés ne payent pas les impôts français, mais qu'il ne payent pas non plus les impôts des pays qui les recueillent, de sorte que l'immunité fiscale devient dans ce cas une récompense à la fraude de toutes les lois de tous les pays.

La loi française assujettit les capitaux exportés aux impôts français, ou du moins à certains d'entre eux. Elle exige d'eux l'impôt général sur le revenu, l'impôt cédulaire sur les revenus des valeurs mobilières, celui des créances, dépôts, cautionnements, enfin les droits de succession quand il s'agit d'une succession mobilière, celle-ci relevant du statut personnel suivant la grande règle : « *mobilia sequuntur personam* ». Elle ne réclame pas aux capitaux exportés les autres impôts cédulaires pour éviter les doubles impositions.

L'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières étran-

gères est payé par les sociétés émettrices étrangères lors de l'abonnement et elles le récupèrent quand elles le peuvent, sur les détenteurs français de titres. S'il s'agit de valeurs non abonnées, l'impôt est retenu par le banquier payeur, sauf production d'un affidavit. Enfin, au cas où les coupons de valeurs étrangères non abonnées sont encaissés à l'étranger, le détenteur des valeurs les déclare à l'administration de l'Enregistrement, conformément à l'article 7 de la loi du 29 mars 1914. L'impôt sur les revenus des créances, dépôts et cautionnements est perçu dans ses conditions normales (apposition de timbres sur le titre de créance ou déclaration à l'enregistrement).

En ce qui concerne l'impôt général sur le revenu, le paragraphe 4 de l'article 16 de la loi du 15 juillet 1914, complété par l'article 65 de la loi du 22 mars 1924, prévoit, nous l'avons vu, la déclaration distincte des revenus de quelque sorte qu'ils soient, encaissés directement ou indirectement à l'étranger. L'omission volontaire est punie indépendamment des sanctions fiscales d'une amende de mille à cinq mille francs, à condition que l'insuffisance soit au moins de 10 0/0. Le tribunal peut, dans tous les cas ordonner la publication intégrale du jugement. La récidive est punie d'une amende de mille à cent mille francs et d'un emprisonnement de un à six mois.

Si la législation des capitaux disparaissait, les capitalistes seraient libres d'expatrier leur patrimoine à l'étranger sauf à déclarer au fisc les successions et les revenus dans les conditions prévues par la loi et que nous venons de résumer succinctement. Outre ces déclarations, la loi du 13 juillet 1925 a édicté une déclaration des avoirs détenus à l'étranger. L'article 21 de cette loi prescrit, nous l'avons vu « qu'à partir du 1^{er} janvier 1926, toutes personnes de nationalité française domiciliées ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobi-

liers, ou y possédant des biens immobiliers, devront fournir dans les deux premiers mois de chaque année au contrôleur des contributions directes, une déclaration détaillée décrivant la nature, la valeur de ces biens et le revenu y attaché. Cette déclaration sera obligatoire que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu ». Cette prescription est-elle destinée à assurer le contrôle de la loi de 1918 ? Non pas. Ceux qui ont enfreint cette loi, n'avoueraient pas l'infraction en observant la nouvelle prescription légale. De plus, l'instruction du 15 novembre 1925, confirmant les déclarations du ministre des finances à la tribune du Sénat le 30 mai 1925 est venue stipuler que l'article 21 de la loi qui nous occupe, ne s'applique qu'aux personnes « physiques » et, par conséquent, ne s'applique pas aux sociétés. La déclaration exigée par l'article 21 a donc un but fiscal : assurer le contrôle des impôts sur les avoirs à l'étranger. En prescrivant que cette déclaration sera obligatoire que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu, le législateur a voulu d'abord assurer à l'administration de l'enregistrement le contrôle du paiement des droits successoraux, ensuite régir le cas où le contribuable n'est pas assujetti à l'impôt sur le revenu, mais où la déclaration de ses avoirs à l'étranger va précisément l'en rendre redevable. Enfin, en précisant la signification de la loi dans le sens de sa non application aux sociétés, le gouvernement a bien montré que c'était une prescription fiscale, les sociétés n'acquittant ni l'impôt sur le revenu, ni les droits de succession.

Cette déclaration obligatoire des capitaux est une mesure de contrôle qui va faciliter le recouvrement des impôts sur le revenu des avoirs à l'étranger et sur les successions. Il est, à notre avis, regrettable que cette déclaration ne soit pas exigée des sociétés. Rien ne dit que les nécessités du droit fiscal positif

n'amèneront pas un jour le législateur à créer un impôt spécial, statistique ou de remplacement par exemple, sur les biens détenus à l'étranger. Ces biens sont hors l'emprise du fisc et l'administration des finances aurait alors en ces déclarations des présomptions d'avoirs à l'étranger. Nous n'envisageons évidemment pas ces déclarations comme devant servir, en cas d'impôt éventuel sur les avoirs à l'étranger, à enfreindre le principe général de non rétroactivité de l'impôt. Mais le capitaliste devrait alors fournir des justifications de rentrée, faute de quoi le fisc taxerait d'office. L'administration fiscale se trouverait ainsi dans une situation privilégiée; ce serait au capitaliste à faire la preuve du rapatriement et l'assiette de l'impôt, toujours si délicate en pareil cas, serait grandement facilitée. C'est en ce sens que nous aimerions voir étendre le principe de la déclaration aux personnes morales aussi bien qu'aux personnes physiques.

L'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 établit que la déclaration tant des éléments d'actif que du revenu est faite sous la foi du serment et il punit l'absence de déclaration comme la déclaration inexacte des peines de l'article 366 du code pénal et d'une amende égale (décime compris) à la moitié de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention à la porte de la mairie du lieu de son imposition (1). Mais, comme pris de remords, le législateur ajoute aussitôt que l'article 463 du code pénal sera applicable à ce délit. On se demande quelles circonstances peuvent venir atténuer le délit d'évasion fiscale.

L'article 53 de la même loi du 13 juillet 1925 pu-

(1) L'article 366 du Code pénal punit le délit de faux serment d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de cent à trois mille francs.

nit également des peines de l'article 21 (peines de l'article 366 sur le faux serment, amende égale à la moitié de l'avoir dissimulé) les héritiers, légataires ou donataires qui, sciemment, n'auront pas déclaré, dans les délais prescrits par les lois en vigueur, les biens mobiliers ou immobiliers déposés ou existant à l'étranger.

Il y a donc dans cette loi du 13 juillet 1925 une tendance appréciable à la répression de l'évasion fiscale. Instituer le serment fiscal, le sanctionner des peines du faux serment; c'est bien. Mais nous craignons — et les faits sont jusqu'ici avec nous — que les juges ne fassent toujours la distinction entre serment fiscal et serment civil et qu'ils n'appliquent difficilement à celui-là les peines de l'article 366. Ce qui nous semble au plus haut point désirable, c'est qu'une nouvelle loi vienne faire de la fausse déclaration des revenus acquis ou des avoirs détenus à l'étranger un délit *sui generis* distinct du faux serment : le délit d'évasion fiscale. Ce délit serait alors par lui-même passible d'une peine de cinq ans de prison et sans avoir à passer par le truchement de l'article 366. Il y a là d'ailleurs une remarque générale : la procédure législative par références, qui tend à se généraliser, facilite peut-être les travaux parlementaires, mais elle est exclusive d'une bonne législation.

D'autre part, l'article 366 du code pénal édicte une amende de cent à trois mille francs ; il est dérisoire de punir d'une amende de trois mille francs (et qui pourra être de cent francs suivant la plus ou moins grande mansuétude du juge) des évasions fiscales qui auront pu se monter à des sommes considérables. Nous pensons au contraire qu'il est nécessaire d'édicter des amendes formidables qui ruineront le fraudeur. Les « spectateurs » (et ils sont nombreux grâce à la publicité) seront intimidés par une sanction aussi redoutable. Ce n'est pas la menace d'une amende de trois mille francs qui empêchera les mau-

vais citoyens, les capitalistes ennemis de leur pays, ou plutôt ceux des capitalistes qui aiment leur pays, à condition que celui-ci ne leur demande rien, ce n'est pas une peine aussi ridicule, disons-nous, qui empêchera les mauvais citoyens de pratiquer l'évasion fiscale.

Il est vrai que la loi du 13 juillet 1925 prévoit la confiscation de la moitié du montant de l'avoir dissimulé ; c'est la totalité qui devrait être confisquée. L'administration des contributions indirectes, que l'on peut considérer comme le modèle de nos Administrations, confisque les marchandises dissimulées et même le véhicule qui a servi à la fraude ; et non la moitié. Pourquoi cantonner à 50 p. 100 la confiscation de l'avoir dissimulé qui constitue pourtant l'instrument du délit en tous points analogue aux marchandises que la régie confisque ?

De plus, en raison de la difficulté de déceler les dissimulations à l'étranger, nous pensons qu'il ne faudrait pas craindre de faire appel à la délation et d'allouer au dénonciateur de l'évasion fiscale la moitié de l'avoir confisqué. A-t-on oublié les heures de guerre où l'opinion publique ovationnait les délateurs d'espions ou de déserteurs ? Nous demandons la récompense de ceux qui signalent à la société les déserteurs de l'impôt. Ce serait une partie de la Nation dénonçant l'autre, nous objectera-t-on. Si oui, ce serait la meilleure preuve que l'évasion fiscale si répandue est devenue un danger. C'est alors qu'il faut employer les grands moyens pour l'éliminer ou du moins pour la restreindre. On s'indignera de l'immoralité du procédé. Mais alors : Immorale la mise à prix d'un criminel ! Plus simplement, immoral, l'article 126 de la loi du 25 mars 1817 qui intéresse les employés de la Régie au montant des amendes et confiscations ! Immoral surtout l'arrêté du 18 octobre 1816 — qui date pourtant d'une époque qui n'a rien de démagogique — qui fixe un ta-

rif de prime pour les dénonciateurs des fraudes ou contraventions en matière de contributions indirectes ! Immoral encore, le décret du 22 avril 1898 qui modifie la part des indicateurs dans la répartition des amendes !

Il est admis dans les différentes branches de notre Administration que les agents verbalisateurs participent au montant des contraventions ; dès que l'on admet ce principe, il n'y a plus qu'un pas à franchir — et ce pas a été franchi en matière de contributions indirectes où l'indicateur bénéficie du produit total des amendes et confiscations dans une proportion pouvant aller jusqu'à un tiers — pour récompenser les indicateurs qui sont des agents bénévoles, des collaborateurs amateurs de l'administration. Admettre la récompense du professionnel, la dénier à l'amateur, ce serait reprocher à celui-ci de ne pas pratiquer « l'indication » sur une échelle suffisante. Il n'y a là qu'une question de dosage, non une question de principe. Ce serait de plus une singulière manière de combattre l'« indication » que de la flétrir chez l'amateur et de l'accepter au comparatif chez le professionnel.

La règle appliquée aux impôts indirects fonctionne à la satisfaction de tous ; nous demandons qu'on l'applique aux impôts directs et à l'évasion fiscale. Ce qui est immoral au premier chef, c'est l'évasion fiscale elle-même et il est parfaitement concevable que l'administration exploite la révolte de la conscience publique et au besoin la fasse naître. L'administration n'a pas à connaître la lutte qui pourra se passer dans la conscience de l'indicateur. Ce conflit de devoirs est pour l'administration des finances « *res inter alios acta* ». Cette administration doit réprimer l'évasion fiscale et le système de la dénonciation à laquelle ni notre police, ni certaines de nos administrations ne craignent de faire

de si fréquents appels, pourra l'aider utilement dans cette tâche.

Ce qu'il faut encore, pour intimider ceux que le démon de l'évasion fiscale tente, c'est une large publicité des condamnations. La loi de 1925 a prévu un début de publicité : affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention. Cette publicité est bonne, mais insuffisante; il faut sans doute procéder à l'affichage, mais pourquoi ne pas l'accompagner de multiples insertions dans la presse ? On pourrait espérer ainsi qu'un seul jugement de condamnation intimide une masse de fraudeurs et leur fasse craindre ce nouveau pilori qui sera pour eux le commencement de la sagesse .

CHAPITRE III

LE CONTROLE DES AVOIRS A L'ETRANGER

Quelles que soient les déclarations que l'on exige des détenteurs d'avoirs à l'étranger, quelles que soient les sanctions dont on menace l'absence ou l'irrégularité de la déclaration, la législation de l'évasion fiscale risque de manquer son but si les déclarations ne sont pas soumises à la vérification; la répression ne se conçoit pas sans le contrôle.

Il est difficile dans un régime de liberté économique de s'assurer le contrôle fiscal des avoirs à l'étranger. La surveillance des frontières, le contrôle douanier briment le commerce extérieur et sont plus une restriction au voyage des capitaux qu'un impedimentum à leur désertion. Le contrôle postal a heureusement disparu de nos institutions ; les exigences de la défense du pays l'avaient rendu nécessaire. Mais, en temps de paix, il n'y a aucune considération qui puisse faire violer le secret de la correspondance. Tout au plus pourrait-on assurer une liaison entre l'administration des postes et celle des finances, celle-là communiquant à celle-ci un état des plis recommandés ou chargés à destination de l'étranger, ce qui permettrait au fisc de mettre une fiche correspondante au casier fiscal. Cette question, qui n'intéresse que les rapports de deux grandes administrations d'un même état, pourrait être réglée par des arrêtés interministériels. Ce qui est connu d'une administration — les énonciations extérieures d'un pli recommandé — peut l'être d'une autre sans qu'on puisse parler d'inquisition fiscale, puisque les particuliers, loin d'être inquiétés, ne seraient même pas censés avoir connaissance de cette liaison purement administrative. Mais il reste à savoir si cet

abouchement de l'administration des postes et du fisc donnerait des résultats heureux. Sans doute, tout envoi de pli recommandé ne constitue pas une évasion fiscale ; il y aurait néanmoins là une innovation dont l'essai conduirait peut-être à un résultat fiscal appréciable.

Le contrôle comptable qui fonctionne déjà, dans notre pays soulève moins de difficultés que le contrôle douanier et le contrôle postal ; mais si ce sont principalement les assujettis à une comptabilité qui exportent leurs capitaux, par contre ce sont surtout les particuliers non assujettis à la tenue d'une comptabilité qui pratiquent l'évasion fiscale. Pourtant le contrôle des comptabilités des établissements financiers peut donner des indications intéressantes en ce qui concerne par exemple la couverture de titres étrangers achetés à l'étranger. Mais, outre que ces recherches sont longues et difficiles, il faut se garder de voir un fraudeur dans chaque contribuable et de taxer d'une présomption de désertion fiscale, tout voyage, toute exportation de capitaux.

Si les contrôles douanier, postal, comptable sont, soit privatifs de liberté, soit d'une application difficile et qui ne semble pas devoir donner des résultats intéressants, il est par contre une forme de contrôle qui s'impose en matière d'avoirs à l'étranger : nous voulons dire le contrôle des successions. Le législateur peut prendre toutes les mesures nécessaires pour les biens situés à l'intérieur et, dans ce sens, il a défendu maintes fois les intérêts du fisc en ce qui concerne les comptes de banque, les valeurs en dépôts, les ouvertures de coffres-fort, etc...; rien de semblable ne peut être fait par les pouvoirs publics pour les avoirs à l'étranger. Cette considération justifie un système d'exception pour le contrôle de ces avoirs au décès de leur possesseur. Si la loi fiscale voit son application s'arrêter à la frontière en raison de son caractère territorial, par con-

tre la loi civile peut s'appliquer aux biens possédés à l'étranger par nos nationaux pourvu que cette loi civile soit rédigée de façon à relever du statut personnel. Le législateur s'est rendu compte de la nécessité de nover la loi fiscale en une loi civile.

Dès 1907, M. Charles DUMONT avait déposé une proposition de loi à ce sujet, et dès 1908 M. CAILLAUX confia à une commission de jurisconsultes, présidée par M. LYON-CAEN, le soin de rédiger un projet de loi instituant un envoi en possession spécial pour les avoirs à l'étranger. Ce projet fut déposé le 12 mars 1908. Le principe en est énoncé dans l'article premier :

« Dans tous les cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française comprend des fonds publics, actions, obligations, parts d'intérêts, créances et généralement des valeurs mobilières de quelque nature que ce soit déposées ou existant à l'étranger, les héritiers légitimes ou naturels, l'époux survivant appelé à la succession à défaut de parents au degré successible, les héritiers à réserve en concours avec des légataires universels ou des donataires universels de biens à venir, quand il n'y a pas d'héritiers réservataires, ne peuvent justifier de leurs qualités et se faire remettre les dites valeurs par tous tiers détenteurs, dépositaires ou débiteurs, qu'à la condition d'avoir préalablement obtenu un envoi en possession légale spécial de ces valeurs.

« Cet envoi en possession est prononcé sur requête par une ordonnance du Président du Tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession s'est ouverte. Cette ordonnance contient l'énumération des créances et valeur successorales mentionnées dans le paragraphe précédent. »

Le projet prévoyait une amende pour les héritiers, donataires ou légataires qui prendraient possession sans s'être conformés aux prescriptions ci-dessus ; enfin il prescrivait la mention dans les inventaires et actes de notoriété de l'obligation de l'article premier et il engageait la responsabilité notariale. Une commission spéciale de la Chambre, remaniant le projet du ministre, faisait perdre toute vocation héréditaire, tout droit aux donations et legs, aux hé-

ritiers, donataires, légataires, qui n'auraient pas obtenu l'envoi en possession dans un délai de deux ans. Le projet de la commission subordonnait ainsi la qualité de l'héritier, le droit à la vocation héréditaire, à l'envoi en possession ; c'était s'assurer l'application de la loi par les tribunaux étrangers.

Ni le projet ministériel, ni celui de la commission, ne devaient aboutir et ce n'est que dans la loi du 13 juillet 1925 que la suppression de la saisine en matière d'avoirs à l'étranger devait voir le jour ; les articles 52, 53, 54, 55 et 56 de la dite loi s'inspirent évidemment du projet de 1908.

LOI DU 13 JUILLET 1925

ART. 52. — Dans tous les cas où une succession ouverte en France et régie par la loi française comprend des biens mobiliers ou immobiliers, de quelque nature que ce soit, déposés ou existant à l'étranger, un envoi en possession spécial de ces biens devra être prononcé sur requête par une ordonnance du Président du Tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession est ouverte.

Cette ordonnance devra contenir l'énumération de tous les biens mobiliers ou immobiliers dont se composent les éléments ainsi décrits du patrimoine transmis.

Le serment sera déferé sur la sincérité de l'énumération.

L'ordonnance sera visée pour timbre et enregistrée gratis.

Cette ordonnance ne sera pas nécessaire si le jugement d'envoi en possession rendu au profit du conjoint survivant, en vertu de l'article 770 du Code civil, contient l'énumération ci-dessus requise. Il en sera de même dans le cas où une ordonnance rendue conformément à l'article 1.008 du Code civil satisfait aux mêmes prescriptions.

Les dispositions de l'article 5 de la loi du 28 décembre 1895 ne s'appliquent pas aux énonciations de valeurs mobilières étrangères faites dans l'ordonnance ou le jugement prononçant l'envoi en possession de ces valeurs.

ART. 53. — Les héritiers, donataires ou légataires, qui sciemment n'auront pas déclaré dans les délais prescrits par les lois en vigueur les biens mobiliers ou immobiliers déposés ou existant à l'étranger et qui en auront pris possession sans s'être conformés aux dispositions de l'article précédent, seront passibles des sanctions édictées par l'article 21 de la présente loi sans préjudice des droits de succession sur l'ensemble.

ART. 54. — Les débiteurs, détenteurs ou dépositaires, à quelque titre que ce soit des valeurs successorales ci-dessus visées ne pourront, sous peine des sanctions prévues à l'article

précédent, en faire la remise aux héritiers, légataires ou donataires, soit directement entre leurs mains, soit indirectement par les mains de tierces personnes qu'après que l'envoi en possession aura été prononcé dans les conditions prévues à l'article 52.

ART. 55. — Dans les inventaires et dans les actes de notoriété destinés à établir les qualités des ayants-droit à une succession, mention devra être faite de l'obligation qui incombe à ceux-ci d'obtenir l'envoi en possession spécial prévu à l'article 52 de la présente loi pour justifier de leurs qualités et se faire remettre les valeurs successorales visées au dit article.

Il ne pourra être délivré aucun extrait des dits actes sans que cette mention y soit reproduite. Tout officier public ou ministériel, qui aura contrevenu aux dispositions du présent article, sera passible personnellement d'une amende de 500 fr. en principal.

ART. 56. — Les contraventions aux articles 52 et 53 de la présente loi donneront ouverture contre les tiers détenteurs, dépositaires ou débiteurs, à une action en responsabilité au profit de tout intéressé.

On a beaucoup discuté sur l'efficacité d'une pareille restriction à la saisine. Il y lieu d'envisager les conséquences de son application à l'étranger, puisque, par hypothèse, c'est à l'étranger que l'appropriation de fait des valeurs aura lieu. Ce n'est plus une simple question fiscale qui se pose ; c'est la question internationale de l'application ou de la non application de la loi française en pays étranger, suivant que l'on fait relever la saisine du statut personnel ou du statut réel. La doctrine est divisée à cet égard. Pour M. DESPAGNET comme pour M. PASQUALE FIORE, comme pour M. LAURENT, la saisine fait partie du statut réel ; pour eux elle se lie à la transmission des biens, à la possession, c'est à dire à l'organisation de la propriété pour laquelle la loi territoriale est seule compétente, vu son caractère d'ordre public ; elle relève donc des règles posées par la *lex rei sitae*. Pour M. WEISS au contraire, « la saisine est en dehors du système possessoire ; elle constitue un attribut, une dépendance du droit de succession » et c'est la loi personnelle du *de cuius*

qui doit la régir. Quant à MM. BAUDRY LACANTINERIE et WAHL, il font rentrer la saisine dans le statut personnel en ce qui concerne les meubles, dans le statut réel en ce qui concerne les immeubles.

La division même de la doctrine montre la difficulté d'application de la loi de 1925. Il est probable que les tribunaux étrangers refuseront en droit la possession d'avoirs à l'étranger, soumis à la loi de 1925, à l'héritier qui n'aura pas été envoyé en possession par ordonnance sur requête. Mais, en fait, la loi sera fréquemment paralysée, car bien souvent les banques étrangères se contenteront de la justification de la qualité d'héritier, sans exiger l'envoi en possession.

Si donc la restriction à la saisine ne semble pas devoir amener en fait l'heureux effet que l'on en attendait, si avec nous on admet la nécessité d'un contrôle des avoirs à l'étranger au décès de leur détenteur, on en arrive nécessairement à un système plus énergique, plus restrictif, système qui a soulevé de chaudes luttes doctrinales : le système de l'Etat héritier. La question a été soumise en 1926 à la Chambre des Députés par M. PALMADE et un certain nombre de députés cartellistes sous forme d'une proposition de loi qui a été disjointe. Cette proposition prévoyait que, dans toutes les successions, soit ab intestat, soit testamentaires, l'Etat serait héritier pour une part ou pour une fraction de part réservataire d'enfant légitime dont la quotité serait fixée à un tiers ou à la moitié ou même à la totalité de cette part ; cette participation de l'Etat à titre d'héritier aurait été combinée avec une taxe progressive sur la part nette recueillie par chaque ayant droit. C'est donc une refonte complète de notre système successoral qu'envisageait la proposition de loi en question. Tous les inconvénients juridiques et sociaux de l'Etat héritier ont été mis en lumière par M. Joseph BARTHELEMY, tant dans ses développements à la tri-

bune de la Chambre que dans une brochure qu'il a fait paraître. Tous ses avantages d'ordre fiscal ont été signalés par M. PALMADE lors de la discussion au Parlement. L'exposé de la proposition y voyait surtout « la possibilité pour l'Etat d'être représenté lors de l'ouverture des coffres possédés par les français en pays étranger, lors de la liquidation des comptes en banque ». Cet exposé développait : « D'après les principes consacrés par le droit international privé, c'est la loi nationale du de cujus ou tout au moins la loi de son domicile qui régit la dévolution de sa succession mobilière. C'est donc la loi française qui régit la dévolution successorale des biens mobiliers possédés par un français en pays étranger. Faire de l'Etat un héritier proprement dit au sens et dans les termes de l'article 731 du code civil, c'est le placer sous la protection de ce principe de droit international privé universellement appliqué par une jurisprudence internationale, alors au contraire que des mesures d'ordre purement fiscal, relatives à des avoirs à l'étranger, sont systématiquement ignorées par certains Etats étrangers qui se refusent à les appliquer sur leur territoire, comme ne modifiant pas effectivement le droit civil ».

Développant l'idée qui avait motivé sa proposition M. Palmade exposait : « Un autre point de vue qui nous a préoccupé, est celui du droit international ; c'est ce que j'exprimais récemment en disant : Il faut à tout prix essayer de donner à l'Etat un droit de regard qui lui permette de franchir la frontière, parce qu'il est impossible à l'Etat créancier de l'impôt, de recouvrer l'impôt en territoire étranger. L'Etat, au contraire, investi d'un droit de succession, a la possibilité d'après la législation et la jurisprudence internationales, d'avoir ce droit de regard qui lui manque ». L'avantage de la proposition est de permettre à l'Etat français d'exciper en pays étrangers de sa qualité d'héritier, lors de l'ouverture de

la succession de l'un de ces nationaux. C'est en cela que réside l'intérêt de la conception.

Nous n'examinerons pas les conséquences juridiques et sociales de l'Etat héritier. Ce serait dépasser le cadre de notre étude. La critique à ce point de vue, a été entièrement faite par M. Joseph BARTHELEMY qui y voit notamment « l'Etat dans la chambre du mort ». M. Joseph BARTHELEMY écrit :

« Les grandes fortunes internationales continueront à passer à travers les mailles, mais ce qui n'échappera pas c'est chez nous et dans nos frontières tout ce qui est un élément de la fortune nationale, tout ce qui sert de base à la production et à la prospérité de tous, la maison, l'usine, la boutique, le champ et l'atelier. »

« Ah ! vous finirez bien par bannir de cette terre de France cette douceur de vivre et aussi cette douceur mélancolique de mourir dans la paix du foyer qui en fut si longtemps la caractéristique et le charme... ».

« L'Etat héritier, non, ce n'est pas celui qui s'en ira à New-York ou à Londres, saisir la comptabilité des grands seigneurs de la métallurgie et du tissage, qui y ont transporté leurs établissements ; ce n'est pas celui qui se fera ouvrir à Genève, à Bruxelles ou à Florence les coffres-forts des magnats de notre démocratie. Non, c'est chez nous, dans nos villes et dans nos campagnes, l'Etat sous la forme des agents du fisc, surveillant les malades, attentif aux sonneries des cloches, guettant les agonies, etc... ».

Nous ne méconnaissions pas ces très réels inconvénients du système de l'Etat héritier, inconvénients qui sont comme la rançon de ses avantages fiscaux ; et M. PALMADE les reconnaissait lui-même quand il disait : « Il n'est pas douteux — j'y insiste — que si nous disposions d'un moyen technique de séparer les deux points de vue, nous accepterions d'enthousiasme toutes suggestions sur ce ter-

rain. » Mais ces inconvénients, on peut les supprimer facilement. Pourquoi ne pas maintenir le système successoral actuel pour les biens situés à l'intérieur du pays et attribuer à l'Etat une part d'héritier dans les seuls avoirs à l'étranger ? Ce ne serait plus alors l'Etat « surveillant les malades, attentif aux sonneries des cloches », mais bien celui qui « se fera ouvrir à Genève, à Bruxelles ou à Florence les coffres des magnats ».

On ne manquera pas de nous faire ressortir la dérogation au droit commun qu'amènerait la réserve héréditaire de l'Etat dans les avoirs à l'étranger. Il n'y aurait pourtant là que la continuation toute naturelle de la mesure insuffisante prise par le législateur en 1925 : la suppression de la saisine. La restriction de l'Etat héritier aux avoirs à l'étranger aurait pour nous deux grands avantages : Le premier serait d'éviter l'immixtion de l'administration dans les affaires de tous les français, d'éviter « la surveillance des malades, le guet des agonies ». Le second avantage serait de réserver à l'Etat une part exclusivement mobilière. Les difficultés pratiques inhérentes au droit de co-héritage de l'Etat s'appliquent principalement aux biens immobiliers ; c'est là que les règles de l'indivision, du partage, de la licitation, sont d'une nature difficilement applicable à l'Etat. Ce qui est impossible, c'est l'Etat co-propriétaire d'un lopin de terre, c'est l'Etat co-exploitant agricole. « Viendra-t-il (l'Etat) compter les sacs de pommes de terre, les hectolitres de blé, les mesures d'avoine, les boisseaux de haricots, les barriques de vin ? » interroge plaisamment M. BARTHÉLEMY. Ces difficultés réelles n'existent pas en matière d'avoirs à l'étranger. Ceux-ci sont constitués principalement par des dépôts en banque de fonds ou de titres et leur propriété se divise de plein droit entre les héritiers. Il y a bien quelques immeubles acquis à l'étranger par des français ; mais, outre que ces ac-

quisitions d'immeubles sont beaucoup moins importantes que les dépôts de fonds ou de titres, il y a lieu de remarquer que les successions immobilières relèvent du statut réel, sont régies par la loi étrangère ; ce sont les règles étrangères de dévolution successorale qui leur seront appliquées : l'Etat n'en héritera pas.

Le système de l'Etat héritier envisagé simplement pour les avoirs à l'étranger ne soulèverait donc guère de difficultés d'application ; l'Etat français aurait un pourcentage des fonds et titres déposés dans les banques étrangères et sa part se liquiderait facilement. Nous sommes loin des obstacles inhérents à la propriété immobilière.

L'Etat serait, suivant notre conception, co-héritier réservataire dans les successions comprenant des biens à l'étranger, et seulement pour ces biens. Il est évident que, pour éviter de surcharger les avoirs à l'étranger, il y aurait lieu de leur allouer un dégrèvement compensateur sur les droits successoraux. Nous ne voulons pas, en effet, enfreindre les règles d'égalité et de justice fiscales ; nous ne voulons pas frapper les avoirs à l'étranger d'une pénalité quelconque, soucieux que nous sommes de parer à l'évasion fiscale mais sans désavantager l'exportation des capitaux.

Nous pensons de plus que, même en restreignant le droit de co-héritage de l'Etat aux avoirs à l'étranger, il est inutile de fixer sa part à un taux important. L'Etat n'a pas besoin d'être héritier pour une forte part puisqu'il dispose des droits successoraux pour alimenter son budget. Ce dont il a besoin, au contraire, c'est de connaître les successions à l'étranger, c'est d'avoir le contrôle des droits successoraux, c'est d'avoir aussi le contrôle a posteriori de l'impôt sur le revenu et des déclarations en capitaux de la loi de 1925, c'est de se ménager enfin le contrôle a priori d'un impôt éventuel sur les avoirs à l'étranger.

A ces fins, il suffit que sa part réservataire se monte à un taux minime, un taux simplement statistique. Un droit de 1 franc ne suffirait pas ; car l'Etat ne doit pas être légataire, mais héritier ; il doit venir en qualité de propriétaire, mais non de créancier de la succession. C'est donc une fraction, si minime fut-elle, que l'Etat doit prélever, à titre d'héritier, sur les biens à l'étranger lors de l'ouverture des successions. Cette fraction pourrait être fixée à $1/2$ 0/0 ou 1 0/0 par exemple.

Le mécanisme de l'institution serait alors des plus simples ; les intitulés d'inventaires, les actes de notoriété que les services contentieux des banques, étrangères comme françaises, exigent des héritiers pour leur délivrer les biens du *de cuius*, porteraient la mention du droit d'héritage de l'Etat. La loi pourrait, comme celle de 1925, engager la responsabilité des notaires à ce sujet. Les banques étrangères méconnaissent bien souvent l'envoi en possession spécial ; certaines législations ignorent ce procédé, d'autres le comprennent mal. Les détenteurs étrangers de titres ou de fonds se rendent rarement compte de la responsabilité qu'entraîne pour eux le fait de n'avoir pas exigé l'envoi en possession ; et cette responsabilité est de plus un peu théorique si aucun successible ne se présente par la suite. Mais tous les pays civilisés reconnaissent le droit de propriété ; tous les pays civilisés respectent les règles de la dévolution successorale. Les banques étrangères ne s'exposent pas à l'action en revendication de l'Etat propriétaire et elles refuseront de délivrer les valeurs ou fonds du *de cuius* sans que l'Etat français soit représenté. Nous passons volontairement sous silence la complicité de vol des banques étrangères dont la répression nous paraît assez illusoire. Mais, par contre, les co-héritiers de l'Etat se rendraient coupables d'un vol en ne l'associant pas au partage des biens sis à l'étranger ; à l'inverse de la responsabilité pénale

des détenteurs étrangers, la leur est nettement établie ; elle serait facilement sanctionnée par nos Tribunaux répressifs. Il semble douteux, dès lors, que, même si une banque étrangère passait outre et ne craignait pas de se soumettre à la revendication éventuelle de l'Etat français, il semble douteux, disons-nous, que l'héritier allât jusqu'à commettre un détournement au risque d'être puni de cinq ans de prison. Ce risque sera d'autant plus grand que la récompense à l'indicateur aura été plus largement admise : ainsi, la délation que nous avons traitée dans le précédent chapitre apparaît comme s'harmonisant parfaitement avec le système de l'Etat héritier.

CHAPITRE IV

LA JUSTIFICATION DU SYSTEME PROPOSE

L'abrogation de la loi de 1918, la garantie législative du droit à l'exportation des capitaux, la déclaration des avoirs détenus à l'étranger par les personnes tant morales que physiques, la création d'un délit d'évasion fiscale consistant en l'absence ou en la non sincérité de la déclaration, la répression énergique de ce délit, la récompense des « indicateurs », enfin l'Etat héritier rien que des avoirs à l'étranger et pour un taux infime, simplement statistique, telles sont les grandes lignes d'un système qui nous semble concilier la liberté d'exportation des capitaux avec la répression de l'évasion fiscale.

On ne manquera pas de dire que le système fiscal que nous préconisons est en antagonisme avec le principe de liberté de circulation. On nous reprochera de poser le postulat de la liberté et de tout faire ensuite pour empêcher l'épanouissement de cette liberté. En approuvant la déclaration spéciale des capitaux à l'étranger qu'a instituée la loi de 1925, plus encore en soumettant les capitaux exportés à la réserve de l'Etat, ne faisons-nous pas de la législation des biens à l'étranger une nouvelle législation d'exception, différente de celle de 1918, mais qui n'en brimerait pas moins la circulation des capitaux? Ne considérons-nous pas les capitaux exportés comme des parias, pour leur réserver ainsi un sort distinct de celui de leurs congénères? Non pas. Les capitaux sont libres de circuler, d'aller, de partir de revenir à leur gré ; cette liberté n'est pas soumise à l'obtention d'un laissez-passer, à l'autorisation d'une administration quelconque. Les capitaux peuvent aller où ils l'entendent, comme ils l'entendent et quand

ils l'entendent. Nous leur demandons seulement d'acquitter les impôts comme les capitaux de l'intérieur; de même que les Français peuvent s'expatrier vers le lieu et à l'époque qui leur conviennent, mais cela ne les dispense pas de satisfaire à la loi militaire.

Pour que les détenteurs de biens à l'étranger paient l'impôt, il est nécessaire qu'ils fassent au fisc les déclarations de droit commun; cela ne souffre pas de contestation. On leur demande en outre une déclaration en capitaux; voilà qui est de nature à alimenter la controverse dans un pays qui ignore l'impôt sur le capital et, par voie de conséquence, la déclaration des capitaux ! Mais il faut se pénétrer de cette idée que les capitaux à l'étranger sont dans une situation un peu spéciale vis-à-vis du fisc français, puisque territorialement ils ne relèvent pas de lui et que les lois fiscales françaises sont impuissantes à les réglementer à l'endroit même où ils se trouvent situés. Quoi de plus naturel alors que de soumettre, par une juste compensation, à une règle spéciale de déclaration, des capitaux que leur situation ne permet pas de soumettre au régime de droit commun ? La loi régit les biens à l'intérieur, et à la déclaration (revenus, successions, etc.), et à la situation (contrôle des banques, apposition de timbres pour la cédule des créances, dépôts et cautionnements sur les comptes de dépôts dans les banques, perception de l'impôt cédulaire sur le revenu des valeurs mobilières par le banquier payeur du coupon, etc., etc.). Seule la réglementation à la déclaration est possible pour les capitaux exportés; rien d'étonnant à ce qu'elle soit plus rigoureuse; la déclaration en capitaux est alors comme un « ersatz » de toute cette législation qui ne peut pas s'appliquer aux capitaux expatriés. D'autre part, est-ce attenter à la liberté de circulation que de demander une déclaration des avoirs à l'étranger ? Non, pas plus que ce n'est faire échec à la liberté d'acqué-

rir des revenus que d'exiger leur déclaration. Pareillement depuis la loi de 1881, les réunions doivent être déclarées à l'autorité administrative. Dira-t-on pour cela qu'en France la liberté de réunion n'existe pas ? Est-ce empêcher la libre navigation enfin que de réprimer la piraterie ?

D'un autre côté, et pour les mêmes raisons que celles énoncées plus haut, les capitaux exportés ne peuvent pas être atteints par les règles successorales que subissent les capitaux de l'intérieur. La loi française a réglementé les comptes joints, a pris des précautions pour éviter la remise aux héritiers avant paiement des droits successoraux, des fonds et titres déposés en banque; elle a édicté des règles spéciales pour l'ouverture des coffres-forts. Toutes ces mesures, et bien d'autres encore, n'atteignent pas les avoirs à l'étranger en raison de leur situation extra-territoriale. Il est, dès lors, légitime de les soumettre à des mesures de remplacement. Le système de l'Etat héritier peut leur être appliqué à eux seuls, sans leur créer une situation injuste, surtout avec un dégrèvement compensateur sur les droits successoraux.

C'est au contraire l'absence de mesures spéciales qui serait génératrice d'injustice, puisque les avoirs dissimulés à l'étranger bénéficieraient alors d'un privilège sans contre-partie. Ce privilège, sans doute, n'est pas un privilège de droit puisque les capitaux exportés sont soumis aux mêmes impôts que ceux de l'intérieur. C'est un privilège de fait. En matière d'impôts, la péréquation des taux ne suffit pas; il faut aussi, autant que possible, la péréquation du contrôle, la péréquation de la réglementation elle-même. C'est cette péréquation de la réglementation qui fait que les immeubles, moins faciles à dissimuler sont, en contre-partie, moins imposés que les valeurs mobilières. Il est temps que la péréquation soit appliquée aux avoirs à l'étranger. Le législateur n'a-t-il pas l'impérieux devoir, surtout en matière fiscale, de

remédier dans la mesure du possible à ces injustices de fait qui abondent ? Une législation fiscale — et exclusivement fiscale — des avoirs à l'étranger n'est pas une législation d'exception; c'est une législation de remplacement, de péréquation fiscale commandée par l'idée de justice.

Pour que cette législation porte ses fruits, pour que l'évasion fiscale soit non supprimée, mais considérablement restreinte, nous nous sommes montrés partisans d'une répression impitoyable. Nous croyons avoir suffisamment insisté dans notre première partie sur l'immoralité de l'évasion fiscale, sur le danger qu'elle présente pour la société toute entière, pour ne pas avoir besoin de revenir sur ces points. Tant que les pénalités seront minimales, tant aussi que les lois seront inappliquées, l'évasion fiscale amènera des fuites importantes. Qu'importent quelques milliers de francs d'amende, qu'importent même quelques mois hypothétiques de prison avec sursis à un capitaliste assez déshonnête pour expatrier son avoir en fraude des droits du fisc ? Ce qu'il faut, ce sont des peines privatives de liberté, ce sont des peines pécuniaires considérables. Un capitaliste ne dissimulerait pas aussi légèrement ses biens à l'étranger, s'il avait à craindre des peines draconiennes qui le ruineraient et le déshonoreraient.

La répression énergique aurait deux catégories d'avantages. D'abord, en transformant en un paiement de fait le paiement de droit des impôts afférents aux biens à l'étranger, elle amènerait l'aisance des finances publiques et permettrait d'aménager l'impôt d'une manière plus équitable. Ensuite, elle aurait l'avantage accessoire — et qui n'entre en rien dans les raisons qui nous font défendre cette répression — de diminuer l'exportation des capitaux à fins fiscales. C'est une prime à l'exportation des capitaux, un dumping, qui disparaîtrait. Les capitaux à l'étranger, dépouillés en partie de leur privilège fiscal de

fait, reflueraient en France ou ne resteraient plus à l'étranger que pour de saines raisons économiques. Dans la critique que nous avons faite de la loi de 1918, nous avons montré que la législation des capitaux restreignait les rentrées fiscales. Au lieu de brimer le fiscal par l'économie, comme le fait la loi du 3 avril, un système de répression de l'évasion fiscale ne peut avoir pour conséquence que de faire collaborer le fiscal à l'économie. C'est un avantage secondaire sans doute, mais qui mérite d'être signalé.

Ce n'est cependant pas tout que de prévoir des peines rigoureuses; il faut encore découvrir les fraudeurs et ce n'est pas chose facile. Un texte prévoyant des pénalités sévères, mais qui resterait lettre morte ne serait pas susceptible d'avoir l'effet préventif escompté : il faut donc appliquer la loi.

Partisans de la répression énergique des fraudes fiscales, nous n'en sommes pas moins résolument adversaires de l'inquisition fiscale qui inquiète les honnêtes gens, sans toujours déceler les fraudeurs. Mais, même sans inquisition, nous pensons que l'administration dépistera certains déserteurs de l'impôt. Le fisc n'aura qu'à enregistrer soigneusement les déclarations, tenir minutieusement à jour le dossier fiscal; son rôle sera absolument passif. Il attendra l'événement qui lui signalera le fraudeur : soit le cas fortuit, soit la dénonciation. Ce cas fortuit, cette dénonciation éveilleront alors l'attention des agents administratifs qui, par la tenue correcte du casier fiscal, et par les pouvoirs de contrôle que les lois successives leur ont donnés, possèdent déjà des éléments de concordance. Bien souvent d'ailleurs l'indicateur apportera la preuve de l'évasion fiscale. Le fisc agira alors; il frappera dur le coupable découvert. Nous avons prévu une large publicité, et la psychologie humaine est telle, la force de l'exemple est si puissante, qu'il n'y aura pas besoin de nombreuses condamnations pour exercer l'effet préventif attendu.

Supposons, par impossible, une compagnie d'assurances — dont tous les actes seraient d'ailleurs entachés d'une nullité absolue sans parler de la responsabilité pénale — qui entreprendrait d'assurer les capitalistes fraudeurs contre les risques de l'évasion fiscale, nous voudrions que la prime d'assurance qu'elle prélèverait soit supérieure au bénéfice que le fraudeur retire de sa dissimulation. Le jour où cette condition sera réalisée, le jour où la prime d'assurance sera supérieure au bénéfice, en un mot le jour où les capitalistes n'auront plus d'intérêt à pratiquer la dissimulation à l'étranger, on peut dire que l'évasion fiscale sera par là même considérablement diminuée.

La réduction sensible des impôts est impossible en raison de l'évasion fiscale elle-même. D'ailleurs une réduction ne suffirait pas; il faudrait presque une suppression, car, tant qu'il y aura des impôts, certains capitalistes essayeront de s'y dérober. Aux pouvoirs publics à se défendre et à nous défendre. Une seule solution est possible : augmenter les sanctions de manière que « le jeu n'en vaille plus la chandelle ». C'est une nouvelle manière de faire jouer ce que M. Charles DUMONT appelait « les ressorts de l'intérêt privé » contre « l'égoïsme anarchique des capitalistes ».

Une chose est certaine : c'est que le législateur a l'impérieux devoir de réagir contre l'évasion fiscale pour la plus grande satisfaction de cette règle de justice dans laquelle le grand Adam Smith voyait une règle fondamentale de l'impôt.

QUATRIEME PARTIE

DE LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE L'EVASION FISCALE

CHAPITRE PREMIER

LES ENTENTES INTERNATIONALES DANS LE PASSE

Si nous ne pouvons pas admettre avec M. Paul LEROY-BEAULIEU que, par l'évasion fiscale, le contribuable ne « commet aucune fraude », si nous contestons qu'il « se soustrait à une tentative d'extorsion, de vol et voilà tout », si nous ne pensons pas que « sa conscience reste absolument pure, à l'abri de tout reproche », si au contraire nous jugeons sévèrement l'évasion fiscale, ce n'est, par contre, que malgré nous et comme à regret que nous avons préconisé, dans la partie précédente, un régime draconien de répression. Nous ne méconnaissions pas que, malgré les sanctions énergiques, que, malgré le droit de co-héritage de l'Etat, il y aura toujours des évasions fiscales. Elles seront considérablement réduites; elles emploieront des méthodes encore plus rusées. On s'en vantera moins, mais il s'en produira tout de même. Nous pensons que le système étudié amènerait une très réelle diminution du mal, et c'est déjà quelque chose à une époque où l'évasion fiscale augmente constamment. Nous croyons qu'en législation interne les moyens proposés sont les meilleurs, ceux qui donneront les résultats les plus sensibles, les plus appréciables. Mais tout système de législation interne n'est qu'un lénitif, non un curatif de la maladie. Nous abandonnerions volontiers notre système d'égalisation du régime des avoirs à l'étranger avec celui des

avoirs à l'intérieur, si, au lieu d'un régime équivalent, on pouvait arriver à un régime identique. Malheureusement, alors que l'équivalence est possible par le seul jeu de la législation interne, l'identité, elle, ne peut être obtenue que par de larges ententes internationales.

De plus en plus, les Etats se rendent compte de cette nécessité pour combattre le fléau. Une première convention fut passée le 23 août 1843 entre le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines du Département du Nord, pour la France, et l'Inspecteur Général de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et des Forêts, à Bruxelles, pour la Belgique. En son article premier, la convention prévoit qu'il y aura « entre les receveurs de l'Enregistrement et des Domaines échange de tous les documents et renseignements pouvant aider à la perception complète et régulière des droits établis par les lois qui régissent les deux pays, ou se rattachant à des intérêts domaniaux leur afférant réciproquement ». L'article 2, que nous ne pouvons reproduire en raison de sa longueur, énumère à titre d'indication complémentaire les « documents et renseignements » dont l'échange officieux se voit régularisé. L'instruction n° 1716 de la Régie du 26 août 1844 est venue préciser que cette nomenclature des actes et documents sujets à renvoi est simplement énonciative et non limitative. Le renvoi devra être fait dans tous les cas prévus ou non prévus où la communication sera jugée utile.

L'article 3 éclaire de son véritable jour la convention franco-belge. Il prévoit que « pendant le premier semestre de 1844, seront en outre réciproquement transmis les extraits du sommier de la contribution foncière renfermant l'indication de la nature, consistance, valeur en capital ou revenu cadastral des propriétés appartenant à des habitants du pays voisin ou réputés tels par leur domicile ». « A la

fin de chacune des années suivantes, il sera également fourni des relevés de mutations relatives aux propriétés désignées à l'article précédent, ainsi que celles résultant d'acquisitions faites par les mêmes propriétaires ou par d'autres habitants du pays voisin. Ces extraits et relevés, expédiés avec les renvois, seront consignés en un sommier *ad hoc* dans les bureaux dont dépend le lieu de domicile des propriétaires ».

Cette convention franco-belge a donné lieu à des divergences d'appréciation au point de vue de la forme. On en a contesté la validité, l'acquiescement ayant été donné par des fonctionnaires d'un grade élevé sans doute, mais auxquels certains ont dénié le droit d'engager l'Etat. Les uns auraient voulu une ratification législative; d'autres, moins exigeants la signature du pouvoir exécutif. Cette question de forme est difficile à résoudre en raison de la laconique brièveté de nos textes constitutionnels. D'ailleurs, elle nous importe peu ici. L'essentiel pour nous est qu'en fait, la convention a toujours été appliquée. Malheureusement son utilité pratique est douteuse. L'évasion fiscale se produit surtout par les valeurs mobilières. Cependant en 1843 les valeurs mobilières n'étaient qu'à l'aube de leur développement. C'est surtout la propriété immobilière qui a préoccupé les signataires de la convention. Celle-ci joue dans le cadre de la loi du 22 frimaire An VII qui régissait, — et régit encore à peu près — l'enregistrement des deux pays. Or, cette loi qui parle des immeubles, des créances hypothécaires, des rentes foncières et des meubles en général ignore l'existence des valeurs mobilières. Que sont, en matière d'évasion fiscale, les créances hypothécaires, les rentes foncières, etc., à côté de ces valeurs mobilières qui réalisent si parfaitement les desseins des fraudeurs ? En ce sens, la convention de 1843 a été un grain de sable dans la mer.

D'autre part, la législation française prévoit des mesures de contrôle assez strictes en ce qui concerne les banques, coffres-forts, etc., etc. Rien de semblable n'existe en Belgique; la loi belge n'admet pas le droit de communication: « Les capitaux français qui sont en Belgique n'ont rien à craindre des administrations belge et française au point de vue des droits de successions tant qu'un acte passé entre les héritiers n'a pas été soumis à la formalité de l'enregistrement soit en Belgique, soit en France ». C'est ce que faisait ressortir une communication faite en août 1907 à l'*Economiste Français* par un employé supérieur de l'Enregistrement. C'est donc surtout la Belgique qui tire profit des relevés que les administrations des deux pays échangent régulièrement, d'autant plus que la législation fiscale belge frappe de l'impôt de mutation par décès l'universalité active de la succession, quelque soit le lieu de la situation des biens, et même les immeubles à l'étranger. On ne saurait parler d'un marché de dupes, puisque notre administration ne peut que se réjouir d'aider l'administration belge dans l'accomplissement de son devoir. Néanmoins, l'administration française ne retire guère de profit de la convention de 1843, en raison de la différence de législation. On a qualifié cette convention de « cartel d'enregistrement ». C'est encore un cartel qui joue au profit presque exclusif d'un seul de ses membres.

A la fin de l'année 1906, alors qu'on envisageait en France l'instauration de l'impôt sur le revenu qui devait accroître l'évasion fiscale, une mission française fut chargée de pressentir le département des Finances de Bruxelles en vue de mesures à prendre pour enrayer cette évasion. Le gouvernement belge reconnut la légitimité des préoccupations du gouvernement français, mais le ministre belge des finances, M. de Naeyer se retrancha derrière l'impossibilité, pour des raisons de politique intérieure, de faire voter

des mesures analogues au droit de communication de la loi française. En 1907, M. Libaert renouvelait ces déclarations à nos délégués; c'était une nouvelle fin de non recevoir et la convention de 1843 n'a pas encore eu pour nous tous les résultats qu'elle laissait entrevoir.

L'« exhumation » — pour reprendre la pittoresque expression de M. Lescœur — de l'accord franco-belge inquiéta les banques belges qui y virent un épouvantail pour les capitaux français. Le 26 juillet 1907, M. Lepaigé, député belge, demandait au ministre quelle situation exacte serait faite aux capitaux français émigrés en Belgique, en raison de la convention de 1843. M. Woeste, député, en profita pour montrer comment l'application de cette convention était limitée par l'article 128 de la Constitution belge, qui précise formellement: « tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ». M. Libaert, Ministre des Finances, répondant aux deux interpellations, reconnut l'existence d'une convention de 1843 contre l'évasion fiscale; mais il déclara qu'elle avait un caractère purement administratif, que c'était une convention de services réciproques pour la communication d'actes. Affirmant son accord avec M. Woeste sur l'interprétation de l'article 128, il ajoutait : « quant aux dépôts de fonds, les banquiers et agents de change ne doivent pas faire connaître l'importance et la provenance de dépôts faits par des belges; par voie de conséquence, et en vertu de l'article 128 de la constitution, il doit en être de même pour les étrangers, aussi bien pour les dépôts que pour un impôt sur le revenu qui serait établi dans un pays dont ils seraient originaires ». Il est de fait que le gouvernement belge est dans l'impossibilité de fournir au gouvernement français des renseignements qu'il ne peut pas se procurer pour son propre compte.

La déclaration du ministre constituait l'apaisement demandé par les banques. Nous n'en retenons qu'une chose : la preuve de l'utilité très réduite de la convention de 1843 pour le fisc français.

Une mission analogue à celle qui s'occupa des relations fiscales franco-belges, fut dépêchée en 1906 au gouvernement helvétique, mais elle se vit opposer l'article 3 de la Convention Fédérale qui reconnaît la souveraineté de chaque canton en matière d'impôts. Cette constitution rend particulièrement difficile les négociations avec la Suisse. Il faut négocier avec chaque canton isolément. Ainsi c'est avec le seul canton de Vaud que la Grande-Bretagne put passer un accord en 1872; de même, c'est avec le seul canton de Bâle-Ville que, successivement, la Prusse et le Grand Duché de Bade réalisèrent des ententes en 1910 et en 1913. De plus, la Suisse a toujours été fort jalouse de son isolement fiscal. En 1913, lors d'une campagne dirigée contre les banques suisses et au moment où des perquisitions effectuées sur commissions rogatoires dans des banques de Genève avaient ému l'opinion, M. Motta, alors chef du département des finances, déclarait catégoriquement: « La Suisse n'a conclu ni avec la France, ni avec aucun Etat aucune convention ou aucun arrangement quelconque accordant aux autorités étrangères le droit de jeter le moindre coup d'œil dans les affaires des banques suisses. Dans notre pays le secret des affaires qui se concluent par nos banques et sur les dépôts qui leur sont confiés reste garanti de la manière la plus absolue. » L'autonomie cantonale est le meilleur gardien de ce nationalisme fiscal. Tel canton aura une législation fiscale rigoureuse, tel autre, au contraire, aura des règles particulièrement douces. C'est pourquoi certains cantons suisses ont été, sont et demeureront vraisemblablement encore longtemps la terre de Chanaan de nos capitaux évadés.

C'était à ces négociations avec les divers Etats que

M. Caillaux, alors ministre des Finances, faisait allusion quand il déclarait à la tribune de la Chambre le 1^{er} juillet 1907: « Je n'ai pas l'habitude de crier très haut mes projets qui sont ceux du gouvernement, ni les négociations que je puis conduire, mais j'engage ceux de mes compatriotes qui partiraient d'un pied léger, avec leur titres sous le bras, pour la Suisse ou la Belgique à n'être pas trop étonnés si, dans quelque temps, ils avaient une petite surprise. Dans tous les cas, je puis leur dire avec certitude que la réalisation d'accords de ce genre n'est qu'une question de temps ; les accords aboutiront forcément quelque jour. » Ce n'était pas simple « bluff » de la part du ministre des Finances ; ce n'était pas le seul souci d'appliquer à l'évasion psychologique des capitaux le moyen psychologique de la persuasion comminatoire qui amenait notre ministre à faire ces allusions. Si les négociations avec la Suisse et la Belgique n'ont pas donné de résultats appréciables, si l'Italie et l'Espagne ont immédiatement démenti le bruit d'arrangements avec la France, par contre les négociations avec l'Angleterre ont amené la signature de l'accord franco-anglais du 15 novembre 1907.

Le but de l'accord était « d'empêcher, autant que possible la fraude dans les cas de droits de succession ». Par cet arrangement, le gouvernement britannique s'engageait à « fournir pour toutes personnes décédés dont le domicile est en France un extrait de l'affidavit contenant les noms, prénoms, date et lieu de décès du *de cujus*, les renseignements touchant sa succession et la consistance de l'hérédité en valeurs mobilières ». Toutefois, l'extrait ne sera fourni que dans le cas où le total de ces valeurs mobilières atteindra un minimum de 100 livres sterling. Par réciprocité, le gouvernement français s'engageait à fournir un extrait des déclarations de mutation par décès dans le cas où le total des valeurs mo-

bilières se montait à 2.520 francs au moins. Au dessous de 100 livres sterling, les successions sont en Angleterre exemptes du droit d'estate duty et ce chiffre a ainsi servi de limite à l'échange des pièces entre les administrations fiscales des deux pays.

La convention franco-anglaise ne devait pas avoir une grande utilité pratique au point de vue du fisc français. Elle a d'abord le tort de permettre seulement le contrôle au décès ; il est regrettable qu'elle n'ait pas prévu un échange de pièces permettant le contrôle de l'impôt sur le revenu du vivant du détenteur des avoir expatriés. Il est vrai qu'à l'instar de la Belgique la législation anglaise ne connaît pas le droit de communication à l'égard des banques et des sociétés. De plus, en Angleterre, les successions sont connus de tout le monde : n'importe qui peut aller à Somerset House, où sont les bureaux de l'enregistrement, prendre communication et même copie des déclarations de succession, des affidavits pour employer le mot technique anglais. De sorte que l'arrangement franco-anglais a simplement transformé en un échange officiel une communication officieuse qui existait peut-être déjà unilatéralement et à notre profit. « Qu'est-ce que cela nous fait, écrit M. Lescœur, que, désormais le Board of Inland Revenue communique officiellement à notre ministère des finances des chiffres qu'un garçon de bureau de l'ambassade ou du consulat aurait pu aller chercher tous les mois ? » Mais, si l'arrangement de 1907 n'a pas eu une grande utilité de fait, il a eu une importance psychologique de premier ordre. Ceci n'est pas négligeable dans un domaine où tout est psychologique. La législation anglaise n'était pas favorable aux évasions fiscales; la convention franco-anglaise l'a proclamé, l'a mis en lumière ; nul doute qu'elle n'ait découragé les évasions vers ce pays. Elle a fait justice, au point de vue fiscal, de l'opinion qui voyait en Angleterre le « lieu d'asile traditionnel ». Il y a malheureusement trop de

pays où, à défaut de l'Angleterre, les capitaux, en rupture d'impôt, peuvent aller se réfugier.

En plus de cette utilité psychologique, l'accord franco-anglais a revivifié le système des ententes internationales qui est le seul moyen d'amener des résultats définitifs. Comme le faisait observer M. NEYMARCK, l'« accord franco-anglais, c'est-à-dire entre les deux pays du monde qui possèdent la fortune mobilière la plus importante, est de nature à faciliter d'autres conventions avec d'autres pays ». Encore qu'il soit d'une utilité pratique contestée et contestable, l'accord de 1907 n'en constitue pas moins un pas en avant dans la lutte internationale contre l'évasion fiscale. Un article du *Times* du 14 décembre 1907 parlait en ces termes de la convention du 15 novembre : « L'importance essentielle de cet accord réside en ce qu'il constitue le premier pas d'une politique internationale tendant à unir les divers Etats du monde pour la répression de la fraude en matière fiscale, de même qu'il existe déjà des unions du même genre pour la défense de la propriété privée ».

La guerre de 1914, par la recrudescence des nationalismes, devait apporter une entrave à ces ententes internationales dont l'accord de 1907, quelque imparfait qu'il fût, permettait de bien augurer. L'époque est maintenant passée où le militarisme, même le patriotisme, amenaient *ipso facto* l'isolement économique et la guerre financière. Les ententes internationales contre l'évasion fiscale semblent reprendre un nouvel essor.

Un traité a été signé à Prague le 31 décembre 1921, entre le Reich allemand et la République Tchéco-Slovaque (1) dans le but « d'assurer la péréquation des impôts intérieurs et extérieurs et d'éviter surtout la double imposition dans le domaine des impôts

(1) *Recueil des Traités de la S. D. N.*, T. XVII, N° 447.

directs » et de réglementer « les garanties légales et l'assistance juridique en matière d'impôts ». La première partie traite des doubles impositions. C'est la deuxième partie (B) qui traite de l'évasion fiscale. L'article 3 (B) porte l'engagement d'assistance « au point de vue administratif et juridique dans toutes les questions d'impôts et dans tous les cas de fuite des capitaux et d'évasion fiscale, aussi bien pour la recherche et la détermination des impôts et des garanties que pour l'emploi de la procédure de recours et les recouvrements ».

Ainsi, à l'opposé des conventions d'avant guerre de la France avec la Belgique et l'Angleterre, qui se bornaient à l'organisation de l'assistance administrative, le traité de Prague prévoit, outre l'assistance administrative qui permet d'éviter l'évasion fiscale dans l'assiette, l'assistance judiciaire qui pallie à l'évasion fiscale dans le recouvrement. Par l'évasion dans l'assiette, le contribuable dissimule ses biens à l'étranger pour que l'Etat dont il relève ne puisse pas l'imposer à raison de ces biens; par l'évasion dans le recouvrement, au contraire, le redevable d'impôts constatés et exigibles expatrie sa fortune pour échapper au recouvrement de la créance du fisc : il spéculé sur l'impossibilité d'obtenir l'exequatur pour un jugement portant reconnaissance d'une créance purement fiscale. Le traité de Prague ne se contente pas de parer à l'évasion dans l'assiette ; c'est également le scandale de l'évasion dans le recouvrement qu'il a voulu arrêter en organisant l'assistance judiciaire. L'article 17 (B) vient de préciser : « Ces documents établis ou certifiés conformes par les tribunaux fiscaux d'un des Etats, lorsque ces documents sont pourvus du sceau ou du timbre du tribunal, peuvent être utilisés en matière fiscale sur le territoire de l'autre Etat sans avoir besoin d'autre légalisation ». Le traité du 31 décembre 1921 est particulièrement bien compris puisque d'un coup il cherche à apporter le remède à deux

maux : l'évasion dans l'assiette et l'évasion dans le recouvrement.

Un traité est intervenu ensuite entre le Reich allemand et la République d'Autriche (1) ; ce traité signé à Berlin le 23 mai 1922 fait suite à un traité qui a pour but d'assurer la péréquation des impôts et d'éviter la double imposition ; le traité qui nous occupe est relatif « aux garanties légales et à l'assistance juridique en matière d'impôts ». Il est nettement inspiré du traité germano-tchécoslovaque dont il reproduit presque toutes les dispositions.

Dans l'ordre chronologique le premier texte qui nous intéresse est la convention signée à Paris le 5 juillet 1922 entre la France et la commission de gouvernement du Bassin de la Sarre (2). Cette convention a pour but « d'éviter la superposition d'impôts français et sarrois » ; néanmoins l'article 4, en son alinéa 3 envisage une mesure utile contre l'évasion fiscale. Il prévoit que « les décès en Sarre de personnes domiciliées en France seront portés à la connaissance de l'administration française et réciproquement. Les avis envoyés périodiquement contiendront l'indication de l'état-civil du défunt, la date et le lieu de décès, le lieu du domicile ainsi que la désignation des héritiers connus ».

Enfin l'Italie et la Tchéco-Slovaquie ont échangé à Rome le 1^{er} mars 1924 (3) les signatures d'une convention pour « éviter la double imposition et pour régler d'autres questions en matière d'impôts directs ». L'article 2 porte que « les Hautes Puissances Contractantes s'engagent à se prêter une assistance mutuelle pour faciliter l'application et le recouvrement d'impôts directs ». Le principe de l'assistance tant administrative que judiciaire est donc nettement posé ;

(1) *Op. cit.*, T. XXVI, N° 660.

(2) *Op. cit.*, T. XXVII, N° 689.

(3) *Op. cit.*, T. XXXVI, N° 925.

mais son application soulève de grosses difficultés pratiques, les deux pays ont trouvé plus prudent de laisser à une convention spéciale le soin de fixer « les règles auxquelles cette assistance sera soumise ». Il semble que l'assistance dont le principe est heureusement mis en relief par ces divers traités, doive se heurter à de grandes difficultés pratiques. Ces traités font entrevoir tout le développement que les ententes internationales sont susceptibles de prendre. Mais ce n'est qu'à la longue et par des additions continues qu'ils pourront amener des résultats satisfaisants.

Au contraire, un accord est venu résoudre aussi complètement que possible le problème international de l'évasion fiscale. Une convention a, en effet, été signée à Paris le 26 juin 1925 entre la France et la Principauté de Monaco. Cette convention qui a été négociée par M. LAROCHE, directeur des affaires politiques et commerciales au ministère des Affaires étrangères, et M. ROUSSEL-DESPERRE, secrétaire de S. A.S. le Prince de Monaco, a été ratifiée le 9 octobre 1925. Un décret du 20 octobre 1925 (1) en a porté promulgation. Le principe de la convention était contenu dans le traité du 17 juillet 1918 qui stipulait la conformité de régime économique de la Principauté de Monaco avec les intérêts économique de la France. « Considérant que, pour garantir le Trésor français contre les fraudes fiscales qui pourraient être commises à son préjudice dans la Principauté de Monaco par des personnes domiciliées ou résidant habituellement en France, il est d'un intérêt urgent que soient prises, d'un commun accord, les dispositions nécessaires pour faire obstacle aux fraudes et en permettre la répression, » le Gouvernement Monégasque a consenti à signer cette convention qui entraîne, pour ainsi dire, une assimilation de la Principauté au régime fiscal français.

(1) J. O. 22 octobre 1925.

Par l'article premier, le Gouvernement de Monaco s'engage à prendre toutes mesures utiles pour assurer, au cas de décès et en ce qui concerne les personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque non domiciliées dans la Principauté, le contrôle

a) Du contenu des coffres-forts loués et des plis cachetés ou cassettes, fermées et déposées dans les établissements de crédit;

b) Des titres, sommes ou valeurs existant au crédit des titulaires des comptes ouverts dans les mêmes établissements.

Entre autres modalités d'application, cet article prescrit :

« Le Gouvernement princier prendra les mesures nécessaires pour renseigner l'administration française sur le nombre de coupons touchés dans la Principauté par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées en France, en provenance de titres de sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces et établissements publics, ayant leurs Siège social dans un pays étranger autre que la France. »

Le Gouvernement princier s'engage également à communiquer :

« à l'administration française la liste des personnes et sociétés autorisées à s'établir dans la Principauté pour s'y livrer à des opérations de banque, de change ou de crédit et lui signaler les infractions commises par ceux de ces Etablissements ayant leur siège en France. »

Ne faut-il pas voir dans ce dernier engagement une prescription contre l'exportation des capitaux plus que contre l'évasion fiscale ? Sera-t-il donc impossible de passer une convention pour « assurer la poursuite et la répression des fraudes fiscales » sans se laisser obséder par la hantise de l'exportation des capitaux ?

L'article 2 de la convention se propose de :

« faciliter à l'administration française le contrôle des déclarations souscrites, en matière d'impôts, par des personnes de

nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées ou ayant leur résidence habituelle en France et propriétaires ou usufruitières d'immeubles situés sur le territoire de la Principauté, ou y exploitant un commerce ou une industrie, ou encore y exerçant un emploi ou une fonction rétribuée. »

Aussi le gouvernement princier s'engage-t-il à renseigner sur sa demande notre enregistrement :

1° D'après les comptes ouverts au répertoire général, sur les immeubles possédés dans la Principauté par des personnes en cause, tant en ce qui concerne la valeur vénale résultant du prix d'acquisition qu'en ce qui concerne le revenu locatif résultant des baux enregistrés ainsi que sur les biens meubles corporels ou incorporels possédés par les mêmes personnes;

2° Sur le montant du chiffre d'affaires déclaré par les personnes susvisées ou constaté par les services financiers de la Principauté;

3° Dans la mesure des indications qui pourront être recueillies par les services compétents, sur les sommes touchées par les mêmes personnes à titre de traitements, salaires, appointements fixes ou proportionnels, remises, participations aux bénéfices, courtages, commissions, tantièmes, pensions, rentes viagères.

L'article 3 prescrit que le service monégasque de l'Enregistrement adressera trimestriellement à l'Enregistrement français :

« les extraits d'enregistrement de tous actes ou déclarations de mutations de propriété ou d'usufruit, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, entre vifs ou par décès, relatifs à des immeubles ou à des fonds de commerce transmis, acquis ou recueillis par des personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées en France ou présumées telles. »

Enfin, le même article ordonne la fourniture à l'administration française d'un relevé de tous les actes translatifs, déclaratifs ou attributifs de propriété ou d'usufruit, d'immeubles ou de fonds de commerce, intervenus depuis le 1^{er} janvier 1923, concernant soit des français, soit toutes autres personnes de nationalité autre que la nationalité monégasque domiciliées en France ou présumées telles.

L'article 4 prévoit que seront communiqués à l'enregistrement français :

« 1° Les extraits d'enregistrement d'actes ou déclarations indicatifs de décès lorsque le décès sera survenu dans la Principauté ou y aura été constaté, bien que survenu au dehors, dès lors que, d'après l'acte ou la déclaration enregistrés, le défunt sera français ou que, appartenant à une nationalité autre que la nationalité monégasque, il aura son domicile ou sa résidence en France ou qu'il sera reconnu ou réputé y posséder des biens meubles ou immeubles;

« 2° Les différents documents et renseignements que les établissements de banque, de change ou de crédit feront parvenir par application de la réglementation prévue à l'article premier. »

Enfin l'article 5 désigne le directeur de l'Enregistrement des Alpes-Maritimes et le Ministre d'Etat de la Principauté pour échanger communications et renseignements.

Cette convention entre la France et Monaco est donc absolument complète et, première de toutes les conventions internationales, elle est de nature à empêcher l'évasion fiscale et à ne plus permettre la fraude que dans les cas où elle pourrait se produire à l'intérieur même du pays. Par les communications multiples à l'Enregistrement français, par la suppression de l'extranéité des capitaux réfugiés à Monaco, par les mesures législatives que la Principauté s'engage à prendre en conformité de la législation française, l'évasion fiscale est enrayée entre les deux pays. La Principauté n'est pas grande, mais c'était un refuge facile et proche pour les fraudeurs de l'impôt. Grâce à l'amitié traditionnelle du Prince de Monaco pour la France, ce refuge leur est désormais fermé.

CHAPITRE II

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

A part la convention France-Monaco, les ententes internationales n'ont pas encore eu tout le résultat désirable ; mais il est permis d'envisager l'avenir avec confiance grâce au grand organisme qui maintient l'espérance au cœur de tant d'hommes, organisme qui de plus en plus sort du domaine du rêve et de l'utopie pour entrer dans celui de la réalité : la Société des Nations. L'institution de Genève ne s'est pas désintéressée des questions fiscales ; elle a compris que la paix qui est son but ne repose sur de solides bases que si les divers Etats collaborent dans le plus grand nombre de domaines. La S.D.N. ne poursuit pas la seule paix militaire ; elle recherche la paix sociale, la paix économique, la paix fiscale. C'est cette politique de paix, d'entente fiscale, que nous nous proposons d'étudier ici.

En juin, 1922, le Comité financier de la S.D.N. proposa d'avoir recours à des techniciens pour étudier d'un point de vue administratif et pratique à la fois le problème de la double imposition dont la conférence de Bruxelles l'avait saisi, et celui de l'évasion fiscale soulevé par la conférence de Gênes. En exécution de cette résolution du Comité financier que le Conseil avait fait sienne, le secrétaire général de la S.D.N. avait demandé le 17 octobre 1922 à divers Etats d'Europe de désigner un fonctionnaire technicien pour faire partie d'un comité technique. Le Comité financier n'avait pas manqué de faire état de la connexité entre la double imposition et l'évasion fiscale, connexité qui avait déjà occupé les négociateurs de traités internationaux. Par la suite, les organismes issus de la S.D.N. devaient toujours joindre l'un et l'au-

tre de ces problèmes. Il est de fait qu'il existe entre eux un lien puissant: si on arrive à éviter les doubles impositions, il en résultera un préjudice considérable pour le fisc de chacun des Etats, préjudice qui ne peut être compensé que par les plus-values afférentes à la suppression de l'évasion fiscale. De plus, la suppression des doubles impositions, celle de l'évasion fiscale sont deux aspects concrets de l'idéal de justice fiscale qui veut que chaque richesse paie l'impôt une fois et qu'elle ne le paie qu'une.

C'est donc à bon escient que le Comité financier a joint les deux problèmes et qu'il a demandé la convocation d'une seule réunion de techniciens chargés de les étudier simultanément.

Le Comité estimait que « pour aboutir sur ces deux importants sujets à des solutions effectives, il était indispensable d'avoir l'avis des représentants de certains gouvernements, et que de meilleurs résultats encore pourraient être obtenus d'une réunion de ces représentants convoqués afin de dégager les possibilités d'entente pour une action commune à entreprendre sur quelques points précis et pour l'élaboration de projets d'accords bilatéraux ou d'autres arrangements concernant soit l'évasion fiscale, soit la superposition de l'impôt ».

Les gouvernements pressentis donnèrent leur assentiment et désignèrent chacun un haut fonctionnaire, le directeur des contributions directes ou du service correspondant, pour les représenter au Comité technique. Ce Comité était composé par les représentants de la Belgique, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Suisse, de la Tchéco-Slovaquie, enfin par le directeur général des Contributions directes de notre pays, M. BAUDOUIN-BUGNET, ultérieurement M.BORDUGE.

Les experts, contraints par leurs hautes fonctions de ne pas s'éloigner trop longtemps de leur pays respectifs, se sont réunis à Genève en 5 courtes sessions

au cours des années 1923, 1924 et 1925. Ils ont adressé au Comité financier de nombreux memoranda émanant de chacun d'eux isolément et dans lesquels ils exposaient soit la législation de leur propre pays, soit leurs vues personnelles sur les questions qu'ils étaient chargés d'étudier. A la fin de chacune de leurs sessions, ils ont fourni au Comité financier des rapports sur la marche de leurs travaux. Enfin, le 7 février 1925, ils ont présenté le texte des résolutions sur lesquelles ils étaient tombés d'accord. Ce texte est précédé d'un rapport puissamment étudié qui en forme comme l'exposé des motifs et le commentaire (1).

Les experts se sont entourés de tous les renseignements utiles ; ils ont été en liaison avec la Chambre de commerce internationale ; et cette puissante documentation jointe à leur valeur personnelle et à la compétence qui est l'apanage de leurs hautes fonctions donne particulièrement de poids au rapport et aux résolutions qui l'accompagnent. Les experts font ressortir dans une première partie introductive que leur mission consiste à chercher « à apporter plus de justice dans la répartition internationale de l'impôt » ; la question est ainsi placée dans son véritable cadre. Ils s'empresent de dire qu'aucun changement à l'état de choses actuel ne peut être réalisé sans modifications dans la législation intérieure des pays ou sans conventions internationales, et ils insistent sur le fait qu'ils ne sont qu'experts techniques et qu'ils peuvent très bien ès-qualité présenter des recommandations contraires à l'état d'esprit de l'opinion ou aux vues de leurs gouvernements dont ils réservent expressément la liberté.

La deuxième partie du rapport traite de la double imposition que nous n'avons pas à étudier ici. C'est la troisième partie qui s'occupe de l'évasion fiscale.

(1) *Documents de la S. D. N.*: F. 242.

Dès le début de cette étude, le rapport oppose l'exportation des capitaux à l'évasion fiscale :

« Il n'est peut-être pas inutile, au début des considérations qui suivent, d'écarter une équivoque et de délimiter le domaine des questions relatives à l'évasion fiscale, que le public confond souvent avec l'exportation des capitaux. On exporte ses capitaux à l'étranger pour bien des raisons: les uns constatent que le taux de l'intérêt est, à l'étranger, plus attrayant, ou supposent que les capitaux y seront mieux administrés; certains cherchent à se couvrir contre les risques d'expropriation éventuelle et cèdent à des craintes de nature politique; d'autres veulent, d'une façon générale, diviser leurs chances et risques en répartissant leur fortune entre divers pays. Enfin, — et il y a eu dans les dernières années, des exemples nombreux et importants — les nationaux d'un pays dont le budget est déficitaire, dont les émissions de papier-monnaie se multiplient, redoutent par dessus tout l'avilissement définitif de leur monnaie; et c'est la crainte de la dépréciation du change qui est alors la cause de l'exportation des capitaux et de leur non-rapatriement. Dans l'exode déterminé par toutes ces raisons, les préoccupations fiscales ne jouent qu'un rôle secondaire. »

L'objet des travaux du comité, au contraire, c'est :

« l'évasion fiscale, c'est-à-dire celle qui, notamment à la faveur de l'exode des capitaux, permet aux intéressés d'échapper aux impôts légitimement dus; tantôt il s'agit de contribuables qui, narguant délibérément la loi, entrent dans la voie de la dissimulation, tantôt il s'agit simplement de personnes qui, par insouciance, oubli ou négligence n'accomplissent pas leurs obligations fiscales, ou qui, en raison des doutes que laisse parfois l'obscurité des lois, les interprètent en leur faveur. »

Les experts montrent que l'acuité de l'évasion fiscale et la nature même de l'évasion diffèrent grandement suivant les pays. Mais, « quelle que soit l'acuité du mal, les budgets de nombreux états souffrent de la plaie que constitue l'évasion fiscale ». Le Comité est frappé par l'« aspect moral du problème posé ». « Il y a certes beaucoup de causes possibles de déficit dans le recouvrement des revenus publics, depuis les mauvaises récoltes, le chômage, jusqu'à l'exportation des capitaux amenée elle-même par les diverses considé-

ractions ci-dessus, mais aucune n'a le caractère d'immoralité de l'évasion frauduleuse et aucune, ajouterons-nous, n'a un caractère international aussi prononcé ».

Après ces considérations générales où les experts stigmatisent comme il convient la « plaie » qu'est l'évasion fiscale et la dégagent de la dynamique naturelle des capitaux, le rapport entre résolument dans le problème et il traite séparément de l'évasion dans l'assiette des impôts et de l'évasion dans leur recouvrement.

A propos de l'évasion dans l'assiette, le rapport montre le lien intime qui la lie à la double imposition ; il met en évidence que la solution du problème de la superimposition amène par elle-même une coopération internationale entre les administrations fiscales pour éviter les réclamations frauduleuses de dégrèvement ; et notamment en ce qui concerne le régime des valeurs mobilières pour lesquelles les experts ont envisagé soit des exemptions, soit des restitutions ; ce qui, sans contrôle amènerait des exonérations abusives. Le rapport envisage la question dans le domaine concret entre deux pays imaginaires : la Moranie et l'Imérie. Un contribuable domicilié en Moranie et possédant des valeurs mobilières imériennes dont les revenus sont payables en Imérie produira aux fins d'exemption de l'impôt cédulaire imérien un affidavit. Mais, si le fisc imérien qui reçoit l'affidavit ne le renvoie pas en Moranie, annoté du montant des coupons exonérés de l'impôt, le fisc moranien ignorera les revenus touchés en Imérie par son ressortissant et ce dernier pourra échapper totalement à l'impôt.

Le cas inverse est également possible ; si le contribuable n'a pas réclamé d'affidavit et a payé l'impôt cédulaire imérien, pour échapper au fisc moranien, il évitera par cet artifice de payer l'impôt général moranien. Comme le fait remarquer le rapport,

si le titre imérien est émis « exempt d'impôt », la question de l'affidavit ne se pos même plus.

Après avoir ainsi dégagé deux cas nettement caractérisés où l'évasion dans l'assiette résulte de la suppression des doubles impositions, les experts en arrivent à l'étude des moyens de prévention, et tout naturellement, ils sont amenés à étudier, à la suite des quelques traités existants, l'échange de renseignements. L'Imérie, par exemple, enverra à la Moranie des renseignements sur les revenus perçus en Imérie par un Moranien. Mais le critère sera-t-il fourni par la nationalité ou par le domicile ? Le rapport se borne à proconiser la fourniture par l'Imérie des renseignements afférents aux biens d'un Moranien domicilié en Moranie. Sur quoi porteront les renseignements ? Sur la valeur en capital et en revenu des immeubles, des créances hypothécaires, des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles, sur les valeurs mobilières, dépôts ou comptes courants, enfin sur les revenus du travail. Seule la communication des revenus des valeurs mobilières exige des explications. Elle soulève des questions délicates et le rapport cherche à les résoudre :

« En ce qui concerne ces revenus, l'évasion serait, en effet, théoriquement supprimée, si l'Etat dans lequel est payable un revenu, où est crédité l'intérêt d'un dépôt, notifiât à l'Etat du domicile du possesseur, non seulement l'affidavit, s'il y a eu exemption de l'impôt, mais encore, en toute hypothèse, le total des coupons et les intérêts payés, en employant des procédés analogues à ceux que prévoit déjà la législation de quelques pays.

« Il serait nécessaire aussi que, après un décès, l'Etat du domicile du de cujus reçut communication de pièces telles qu'inventaires, procès-verbaux d'envoi en possession, etc. qui constatent l'existence des capitaux; c'est la généralisation de l'extension du système d'échange de renseignements qui fonctionne entre la France et la Grande-Bretagne, suivant le traité précité du 15 novembre 1907. »

Les experts se sont préoccupés « de prévoir des dispositions spéciales pour combattre certaines prati-

ques qui permettent d'éviter le paiement des droits lors de la transmission des biens d'une personne à une autre en cas de décès »; notamment la pratique du compte joint.

Notre loi du 31 mars 1903 est venue enlever toute efficacité au procédé du compte joint en prescrivant aux banques de déclarer au fisc les comptes joints qu'elles ouvrent à leurs clients, de donner sur réquisition du fisc un état du compte à la date que l'administration fixera comme étant celle de l'ouverture de la succession. Surtout, la loi française crée une présomption de part virile à l'encontre des co-titulaires d'un compte joint ; ceux-ci sont ainsi réputés propriétaires chacun pour moitié, et le fisc est assuré de toucher à la mort de l'un quelconque d'entre eux les droits sur la moitié du solde du compte, sauf aux intéressés à faire la preuve contraire. Le compte joint, sans être prohibé ne peut plus servir en France d'instrument de fraude fiscale ; mais il n'en est pas de même dans de nombreux pays étrangers où la fraude, par le procédé du compte joint, est courante et est, hélas, à la portée de nos capitalistes. De plus, le mandat post-mortem, qui n'est pas admis en droit français, est parfaitement accepté par certaines législations étrangères ; c'est encore là un procédé constant de fraude.

Les experts de Genève font allusion à ces pratiques de fraude aux droits de mutation. Après discussion, ils ont estimé qu'ils avaient pour mission seulement de tracer des suggestions générales « sans entrer dans l'examen du mécanisme de tous les procédés qui facilitent l'évasion fiscale ». Ils n'ont donc pas recherché de mesures spéciales contre ces pratiques ; mais ils n'en ont pas moins fait ressortir l'intérêt qui s'attache à les réprimer.

Le rapport rappelle ensuite la convention franco-anglaise de 1907 pour retenir le reproche qu'on lui a fait de soumettre dans certains cas la totalité d'une

fortune mobilière à la perception de l'impôt dans les deux pays. Un tel reproche ne peut s'appliquer au travail des experts qui a au contraire pour but de ne lutter contre l'évasion fiscale que parallèlement à la suppression des doubles impositions.

Le rapport soulève enfin une deuxième objection : celle de l'inviolabilité du secret des banques ; et il montre l'opinion publique de nombreux pays hostile au droit de communication. La conférence de Gênes, en demandant à la S.D.N. d'étudier les mesures à prendre en vue d'une coopération internationale destinée à prévenir l'évasion fiscale, avait d'ailleurs elle-même fait cette réserve : « toute proposition tendant à entraver le secret des relations entre les banquiers et leurs clients doit être condamnée ». Aussi, les experts, conformément à cette prescription, se bornent-ils à préconiser un échange de renseignements entre des fonctionnaires assujettis eux-mêmes à la règle du secret professionnel. Ils expliquent que la déclaration des salaires et traitements par les employeurs, déclaration qui est de pratique courante dans de nombreux Etats peut être aussi confidentielle que le montant des coupons encaissés ou que le solde d'un compte de dépôt dans un établissement bancaire. La déclaration des salaires n'a donné lieu à aucune difficulté. Nul doute que la nouvelle communication ne prêterait pas davantage dans la pratique à la violation du secret professionnel.

Le rapport reconnaît la nécessité d'entourer la transmission des informations de précautions minutieuses destinées à prévenir toute indiscretion. D'ailleurs, il ne s'agit pas toujours de relations entre banquiers et clients au sens strictement économique et bancaire. « Voir présenter à un guichet des coupons d'actions ou d'obligations, faire remplir un bordereau ou liste de ces titres, payer au client la valeur en argent des intérêts ou dividendes que l'on a préalablement fait verser ou que l'on fera verser par la

Société anonyme qui a émis les titres ; cela ne demande de la part de la banque aucune appréciation des facultés du client et, de la part de ce dernier, aucune confiance sur la solvabilité à longue échéance de la banque qui sert simplement d'intermédiaire. Il en est autrement des sommes laissées en dépôt ou de l'ouverture des comptes courants ».

Un des experts a exprimé la crainte que le contrôle de l'impôt, qui fonctionne admirablement dans un pays grâce au patriotisme des habitants se fasse plus difficilement accepter s'il doit fonctionner au profit d'un autre Etat pour lequel les mêmes considérations patriotiques n'auront plus à jouer ; de sorte que les habitants accepteraient moins facilement des mesures de contrôle et que la perception des impôts dans le pays même en souffrirait. Aussi, la deuxième remarque préalable de la résolution précise-t-elle que « l'exécution des recommandations ne sera possible dans un pays déterminé que si le gouvernement de ce pays estime que les mesures préconisées sont compatibles... avec les nécessités de son système de perception ».

Le rapport soulève, enfin, une autre difficulté, la plus grave entre toutes. Si deux, trois, même cinq ou six pays concluent entre eux une convention sur les bases indiquées et si l'échange des renseignements fonctionne d'une manière satisfaisante, les capitaux pourront néanmoins s'évader vers un pays X qui ne fera pas partie du réseau ; et ce pays X deviendra alors le refuge des capitaux évadés des pays contractants. On ne peut pousser cette objection à l'extrême sans manquer à la vraisemblance. Néanmoins, tant qu'elles ne seront pas généralisées, les ententes ne constitueront pas un obstacle insurmontable à l'évasion fiscale. Aussi les experts notent que « la question de l'évasion fiscale ne peut recevoir de solution satisfaisante que si les arrangements internationaux englobent la plupart des Etats et sont con-

clus simultanément. S'il en était autrement, un grave préjudice pourrait être subi par la minorité des États qui auraient seuls signé des conventions.

De plus, la répression efficace de l'évasion ne se conçoit que par un échange général et complet de tous les renseignements. Comme l'opinion publique est souvent un frein à l'extension des pouvoirs du fisc, les experts ont admis que l'échange soit limité aux renseignements que les États sont à même de se procurer dans le cadre de leurs pratiques fiscales.

Après en avoir terminé avec cette première étape dans la lutte contre l'évasion fiscale, le rapport en arrive à l'évasion dans le recouvrement. Les experts, en présentant leurs résolutions concernant la possibilité d'une intervention des autorités administratives et judiciaires d'un État en vue d'arriver au recouvrement des créances fiscales, ont eu le souci de ménager la pleine indépendance des États. Le paragraphe 2 précise que les impôts à recouvrer ne sont pas considérés dans l'État requis comme des créances privilégiées. Les États ne pourront que prendre des mesures conservatoires, si la créance fiscale n'a pas encore le caractère définitif impliquant l'autorité de la chose jugée. Le rapport renvoie pour plus amples détails au traité conclu en 1921 entre l'Allemagne et la Tchéco-Slovaquie, traité que nous avons étudié dans le précédent chapitre. Il remarque enfin que la généralité ou l'universalité des conventions est moins importante que pour l'évasion dans l'assiette : « Mais il n'y a pas de doute que des États voisins, sur le même continent ont un intérêt de premier ordre à poursuivre les contribuables fortunés qui préfèrent s'expatrier que de payer leur part légitime des contributions publiques ».

Comme conclusion, le Comité revient sur les liens qui unissent le problème de l'évasion fiscale à celui de la double imposition. Dans le corps du rapport, les experts avaient déjà rencontré l'idée sous une forme

spéciale. Ils avaient montré la nécessité de conventions contre l'évasion pour éviter que celles contre la superposition n'amènent des abus ; inversement les échanges de renseignements fiscaux pourraient amener des doubles emplois dans la taxation. Au point de vue des contribuables qui seront traqués par un contrôle fiscal international serré, il est légitime que les Etats s'entendent à délimiter leurs compétences et éviter que la même richesse subisse deux prélèvements d'impôt. Au point de vue de l'Etat, il est nécessaire que le fisc compense par des mesures contre l'évasion fiscale les sacrifices budgétaires inhérents à la suppression des doubles impositions.

« Mais, en définitive, le lien entre les deux problèmes est plus encore moral que matériel ; l'idée de justice dans la distribution de l'impôt gouverne toutes les études que nous avons faites aussi bien sur les doubles impositions que sur l'évasion. La Chambre de Commerce Internationale, qui n'avait naturellement à étudier que le premier problème et représente le nombre des contribuables a bien aperçu cette étroite dépendance et sa délégation, en avril 1924 par la voix de M. Clémentel, nous a dit que les « commerçants, qui sont de braves gens, applaudiront aux mesures bien étudiées et justes que les experts pourront être amenés à proposer pour éviter l'évasion fiscale ».

« Ces mesures, nous voulons l'indiquer, sont dans l'intérêt de tous les contribuables honnêtes. Il y a actuellement des dissimulations considérables de revenu, il y a des redevables qui ne payent l'impôt nulle part. Supposons que la masse des impôts correspondants rentre dans la caisse des divers Etats intéressés. Les Etats trouveraient, par rapport à la situation actuelle, un supplément de ressources très important qui leur permettrait non seulement de compenser les sacrifices nécessités par la suppression des taxations multiples mais aussi de réduire le taux de leurs impôts ou d'amortir leurs emprunts. Nous avons indiqué nettement que l'opinion publique dans quelques pays n'était pas encore prête à accepter certaines des mesures préconisées ; peut-être un changement se produira-t-il quand elle verra clairement que la suppression de l'évasion peut et doit contribuer à l'allègement des charges fiscales pour les citoyens honnêtes dont M. Clémentel, le Président fondateur de la Chambre de Commerce Internationale, a été devant nous l'interprète autorisé. »

Tels sont les principaux points sur lesquels les ex-

perts ont tenu à préciser leur pensée. En conclusion générale du rapport, ils recommandent au Comité financier la convocation d'une nouvelle conférence d'experts techniques conçue sur une base plus large. La composition de cette nouvelle conférence serait élargie par la présence de délégués d'autres pays ; d'autre part son mandat serait différent. Prenant pour base les travaux du premier Comité, la nouvelle Conférence aurait pour mission d'étudier la possibilité d'établir des avant-projets de conventions ; ceux-ci pourraient servir de programme à une conférence internationale ultérieure.

Enfin, les experts prévoient la création d'un organisme permanent qui résoudrait les difficultés d'application ou d'interprétation des traités fiscaux. Nul doute que de nombreuses difficultés ne surgissent. C'est la grande tare des règles de droit international que d'être difficilement applicables. L'organisme prévu serait particulièrement utile à ce point de vue. Suivant le vœu des experts : « cet organisme exercerait la conciliation ou l'arbitrage volontaire et consultatif entre les Etats sur les points soulevés par l'interprétation des conventions qui auront été conclues entre eux ; il n'aurait aucun pouvoir judiciaire proprement dit et ne constituerait pas un tribunal d'appel sur des cas particuliers. En outre, on pourrait concevoir que cette même institution donnât sur leur demande des conseils aux Etats et les aidât à conclure des conventions ou à conférer à celles-ci un caractère plus général ». Un régime analogue fonctionne d'ailleurs pour les formalités douanières, la liberté de communication et du transit et pour le régime international des voies ferrées.

Telles sont les idées essentielles contenues dans ce si intéressant rapport du 7 février 1925. Ce rapport est suivi des résolutions concernant la double imposition et l'évasion fiscale. Nous reproduisons ci-dessous celles concernant l'évasion fiscale :

EVASION FISCALE

A. ASSIETTE DE L'IMPOT

« La nature toute spéciale du problème de l'évasion fiscale nécessite de la part des experts les remarques préalables suivantes qui ne doivent pas être détachées du texte de leurs recommandations :

1° A la différence de la double imposition pour laquelle les conventions bilatérales peuvent résoudre d'une façon appropriée les problèmes posés entre deux Etats, la question de l'évasion fiscale ne peut recevoir de solution satisfaisante que si les arrangements internationaux englobent la plupart des Etats et sont conclus simultanément. S'il en était autrement, un grave préjudice pourrait être subi par la minorité des Etats qui auraient seuls signé les conventions;

2° En ce qui concerne l'exécution des recommandations que les membres du Comité présentent en qualité d'experts techniques comme étant les meilleures pour lutter contre l'évasion fiscale, les experts tiennent à marquer que cette exécution ne sera possible dans un pays déterminé que si, d'une part, l'opinion publique y est suffisamment préparée et si, d'autre part, le gouvernement de ce pays estime que les mesures préconisées sont compatibles non seulement avec le sentiment de l'opinion publique, mais encore avec les nécessités de son système de perception des impôts.

Les experts considèrent que le moyen efficace d'éviter l'évasion fiscale est que les administrations fiscales s'engagent, sous condition de réciprocité, à fournir aux divers Etats, pour les personnes ou sociétés domiciliées dans ces Etats les renseignements nécessaires à l'assiette des impôts qui exige la connaissance de la valeur en capital et en revenu :

1° Des immeubles;
2° Des créances hypothécaires;
3° Des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles;
4° Des valeurs mobilières, dépôts ou comptes courants, le capital et le revenu étant déterminés au moyen, soit d'affidavit, soit de toute autre document constatant l'existence des capitaux ou le paiement des revenus;

5° Des revenus du travail y compris les tantièmes des administrateurs.

« Toutefois, eu égard aux circonstances de divers ordres, les experts admettent qu'actuellement, cet échange soit limité aux renseignements en la possession des Etats ou que ces Etats sont à même de se procurer dans le cadre de leurs pratiques fiscales actuelles.

« Dans l'esprit du Comité, il est nécessaire que le plus grand nombre possible, sinon l'unanimité des Etats, concluent une entente au sujet de l'évasion fiscale pour parer au préjudice que pourraient subir certains Etats si l'entente n'englobait qu'une minorité.

B. RECOUVREMENT DE L'IMPOT

(Assistance administrative et judiciaire)

« Les Etats pourraient examiner la possibilité de permettre à leurs autorités administratives ou judiciaires d'intervenir pour le compte d'autres Etats en vue d'arriver au recouvrement des créances fiscales au sujet desquelles on peut invoquer la force de chose jugée. Si ce principe était adopté, les Etats concluraient entre eux, pour son exécution, des conventions qui pourraient contenir les dispositions suivantes:

1° Chaque Etat recouvrera sur son territoire, selon les règles de sa propre législation, les impôts dus dans un autre Etat, même par des non-ressortissants de ce dernier; toutefois l'Etat requis ne pourra être tenu d'appliquer un moyen d'exécution qui n'est pas prévu par la législation de l'Etat requérant;

2° Les impôts à recouvrer ne seront pas considérés dans l'Etat requis comme des créances privilégiées;

3° Les poursuites et mesures d'exécution se feront sans exequatur sur production de documents constatant qu'on peut invoquer, au sujet de la créance la force de la chose jugée. Si la créance fiscale est encore susceptible d'un recours, des mesures conservatoires pourront être prises sur production d'un titre exécutoire.

Le Comité financier appuya les recommandations des experts techniques ; le Conseil de S.D.N. les approuva, et une nouvelle réunion d'experts, à la composition plus vaste, au mandat plus étendu, fut convoquée à Genève. Outre les experts qui avaient participé à la première conférence, la deuxième conférence comprit les experts allemand, argentin, japonais, polonais, vénézuélien et, pour les questions coloniales, un directeur au département des Colonies à La Haye.

Le deuxième comité de techniciens se réunit à Genève du 17 mai au 22 mai 1926. Il étudia minutieusement les résolutions présentée en février 1925, ce qui permit de s'assurer l'assentiment de ceux des experts qui n'avaient pas pris part à leur élaboration ; cet assentiment fut unanime et les modifications désirables n'ont porté que sur quelques points de détail. Les experts ont examiné ensuite, la possibilité d'analyser les obligations qui résulteraient pour les dif-

férents pays d'engagements internationaux ayant pour objet l'application pratique des résolutions de février 1925. Ils se sont enfin séparés en trois sous-comités chargés de traiter respectivement :

- 1° La double imposition;
- 2° L'assistance judiciaire;
- 3° L'évasion fiscale et l'assistance administrative.

Ces sous-comités ont rédigé des avant-projets de conventions. Etant donné la nature complexe des problèmes en jeu, les experts ont préféré n'élaborer que des avant-projets provisoires et renvoyer leur rédaction à une session ultérieure.

Le comité vient de tenir une nouvelle session du 5 au 12 janvier 1927 (1). Il va s'adjoindre un expert américain que les Etats-Unis viennent de désigner pour participer à ses travaux. Les experts ont examiné les projets de convention élaborés par les sous-comités ; ils les ont adoptés en première lecture. Faute de temps et afin de pouvoir donner tous les soins nécessaires à l'adoption définitive de textes particulièrement importants, le Comité a différé jusqu'à sa prochaine session la seconde lecture de ces projets. Cette session fût fixée au 4 avril.

Ainsi, le Comité d'experts techniques traite lentement mais minutieusement, donc sûrement, de la lutte internationale contre l'évasion fiscale. Quel sera le sort des projets du Comité ? Seront-ils adoptés par de nombreux Etats ? Seront-ils exécutés ? Dans quelles conditions ? C'est le problème de l'avenir. Une chose reste : c'est que les travaux du Comité fournissent une base très solide à toutes recherches ultérieures contre cette évasion fiscale qui gangrène les finances publiques de la plupart des Etats.

(1) Rapport C. 11. M. 6 1927.11: F. 364.

CHAPITRE III

L'AVENIR DE LA LUTTE

Si on ne doit pas désespérer de vaincre l'évasion fiscale, il n'y a pas lieu par contre de crier victoire et de se laisser aller à un optimisme béat. La voie des ententes internationales est hérissée d'obstacles redoutables. Ce sont l'antagonisme apparent des intérêts des Etats, l'antagonisme réel des législations, enfin l'antagonisme des administrations fiscales.

A première vue, les intérêts des divers Etats semblent être en une perpétuelle opposition. Si la Moranie est un pays riche, à balance des comptes favorable, si sa voisine l'Imérie est dans une situation précaire, à balance des comptes constamment déficitaire, il sera difficile d'amener l'Imérie à négocier avec la Moranie des ententes prévoyant l'assistance judiciaire ou administrative. L'Imérie tire en effet le plus grand profit des évasions fiscales moraniennes ; outre qu'elle a besoin des capitaux évadés de Moranie pour le bon aménagement de son économie interne, ces capitaux équilibrent sa balance, lui fournissent des moyens de règlement, de transfert. Ces moyens, l'Imérie ne va pas les écarter par la conclusion d'une entente qui ne sera avantageuse pour la Moranie que dans la mesure où elle sera défavorable aux intérêts imériens.

Le courant des capitaux (supposé à sens unique), provoqué par l'évasion fiscale, vivifie le pays récepteur en appauvrissant le pays pourvoyeur ; celui-ci cherchera à l'enrayer ; mais celui-là le favorisera. C'est ainsi — nous l'avons vu — que certains pays comme la Suisse ont profité des évasions fiscales françaises et les ont encouragées. Même si l'autonomie cantonale n'avait pas paralysé les négociations fran-

co-suisses, il n'est guère douteux qu'elles auraient échoué en raison des divergences d'intérêt entre les deux Etats. Sans doute des ententes ont été conclues (Allemagne - Autriche, Allemagne - Tchéco-Slovaquie, Italie-Tchéco-Slovaquie); mais ce sont là des cas où le courant d'évasions fiscales était double et où l'une et l'autre des puissances contractantes avaient un intérêt évident à supprimer l'un et l'autre des flux.

On nous objectera que le sens unique de l'évasion entre la France et Monaco n'a pas mis obstacle à la conclusion du plus complet et du plus utile des traités du genre. C'est un fait et il n'est pas négligeable. Mais ce traité est exceptionnel; il n'est dû qu'aux sentiments de profonde amitié du Prince de Monaco pour la France et aux liens étroits, politiques, douaniers et administratifs qui unissent les deux pays. Ses avantages sont unilatéraux; la principauté a tout à y perdre, rien à gagner. C'est sous la poussée de sentiments que la principauté avait adopté la législation française des capitaux, de manière à éviter, qu'à la faveur de l'ignorance géographique de certains employés de banque, les capitaux français ne s'exportent en passant par Monaco; c'est encore sous la poussée de sentiments que la principauté a conclu le traité du 27 juin 1925. Le rôle des sentiments est si restreint en droit international qu'il semble que la convention monégasque doive rester un cas isolé. De plus, bien que la principauté de Monaco jouisse d'une individualité et d'une souveraineté internationales que personne ne songe à lui contester, il est certain, qu'englobée dans le territoire français, elle est dans un état de dépendance de fait vis à vis de la France; son régime économique est semblable au nôtre. Il y a là des circonstances qui nous sont exceptionnellement favorables.

Pourtant, l'opposition des intérêts des Etats est plus apparente que réelle; sans doute la réciprocité absolue est rarement réalisée. M. Maurice COLIN disait

à juste titre : « la réciprocité, il faudrait se garder de trop y croire. On en parle souvent ; mais pour qu'il y eut réciprocité, il faudrait que l'étranger détint un nombre de titres français à peu près égal au nombre de titres étrangers qui sont en France ». Mais la réciprocité peut s'établir par l'octroi d'avantages corrélatifs dans un autre domaine. Un traité franco-italien, par exemple, sur l'évasion fiscale, serait défavorable à l'Italie pour qui l'afflux de capitaux en rupture d'impôt est un appoint heureux. Mais l'Italie récupérerait les concessions accordées par des avantages compensateurs sur d'autres points, par exemple sur l'immigration de main-d'œuvre. En dehors de ces possibilités de compensation dans un autre domaine, il est indubitable — et le rapport des experts de février 1925 insistait sur ce point que : « la question intéresse toutes les nations, même celles où, en raison de circonstances spéciales, l'évasion fiscale est peut-être moins importante qu'ailleurs. L'équilibre budgétaire des divers Etats est, en effet, un des principaux éléments de la stabilisation des changes, si utile au rétablissement normal des rapports économiques. La crise des industries d'exportation avec son lamentable corrolaire, le chômage, la restriction des relations internationales qui entraînent, en outre, la paralysie du commerce de luxe seront en grande partie conjurés si les nations comprennent que leurs intérêts *généraux* sont intimement liés et que, par dessus tout, il faut s'efforcer à faire régner la morale entre les peuples ».

Par contre, c'est un antagonisme réel et profond qui existe entre les différentes législations. Cet antagonisme prête à difficultés sur trois points principaux. D'abord la différence des règles de l'assiette soulève toute la question des doubles impositions. Commentant dans l'*Economiste Français* la convention franco-anglaise de 1907, M. Paul LEROY-BEAULIEU montrait comment des conventions de ce genre amènent

des résultats illégitimes en soumettant certains capitaux à la fois aux impôts des deux pays différents. Pour nous, ce vice incontestable est inhérent non à la convention, qui a la préoccupation légitime de faire appliquer les lois existantes, mais à l'antinomie législative. On peut espérer, d'autant plus que la S.D.N. s'occupe activement de la question, que l'on arrivera à résoudre collectivement ces conflits de compétence de législation fiscale et que les Etats en viendront à adopter des règles d'assiette **uniformes**.

Un second point d'opposition des législations, qui sera — croyons-nous — plus difficile à résoudre porte sur la réglementation de certaines institutions et notamment la si importante question des comptes joints. Nous avons esquissé rapidement les dispositions de la loi française. La plupart des législations étrangères, laissent aux comptes joints, comme au mandat post-mortem leur libre développement. M. CHAROULET, député, déposait le 23 décembre 1924, sur le bureau de la Chambre une proposition de loi dont les dispositions principales étaient les suivantes : « La stipulation de solidarité figurant dans un contrat de dépôt indivis et collectif est nulle et réputée non écrite ». « Après le décès de l'un des titulaires d'un compte indivis ou collectif ou compte joint à l'étranger dont la succession est régie par la loi française, les héritiers de celui-ci se fondant sur leur statut personnel auront le droit de recueillir la part qui appartenait à leur auteur avant son décès dans ledit compte, sans que puissent leur être opposées des conventions que la loi française prohibe ».

Cette dernière disposition serait vaine : en pratique la solidarité active du compte joue au profit de l'héritier lui-même. Mais surtout l'ensemble de la proposition est inapplicable : on ne peut faire appliquer à l'étranger une loi qui institue non une règle de dévolution successorale, mais une règle d'ordre public. Ce n'est pas par l'impérialisme législatif, mais par des

ententes internationales que des résultats peuvent être obtenus. Il y aurait un intérêt puissant à faire admettre une réglementation générale des comptes joints et autres institutions analogues. Mais la solution est difficile. Un caractère économique imprègne ces pratiques; ce caractère empêchera certaines nations, avides de personnalisme économique, de se rallier à des règles collectives.

Où l'antagonisme des législations semble encore plus difficile à résoudre c'est dans les moyens de contrôle donnés aux agents du fisc. Tel pays subira facilement un contrôle rigoureux, tel autre y sera rebelle. Les mœurs d'un pays seront par exemple favorables au droit de communication; celles d'un pays voisin se refuseront à l'admettre. L'harmonie des législations sur ce point semble aussi difficile que l'harmonie des opinions publiques.

Enfin, à l'opposition apparente des intérêts des Etats, à l'opposition réelle des législations, il faut ajouter l'opposition des administrations fiscales. Les agents du fisc n'apporteront pas le même zèle à la recherche des fraudes à la loi étrangère que dans celle des fraudes à la loi nationale. L'esprit particulariste est encore trop répandu pour que l'on puisse douter de cette vérité.

De ces trois antagonismes, celui qui oppose les administrations fiscales est le plus facile à résoudre. La création d'un corps international d'agents du fisc semble se heurter aux mêmes difficultés que celle d'une police ou d'une armée internationales. Sans aller aussi loin, on pourrait adjoindre à chaque ambassade un attaché fiscal analogue aux attachés militaire, naval, commercial; cet attaché jouirait des mêmes prérogatives que les agents du fisc de l'Etat auprès duquel il est accrédité. Il n'y aurait pas là un manquement aux règles internationales puisque l'attaché fiscal n'exercerait ses fonctions qu'avec l'agrément et par l'investiture de l'Etat récepteur.

Quant à l'antinomie apparente des intérêts des Etats, on ne peut la faire disparaître que par le développement des moyens d'éducation internationale; il faut que chaque état se pénètre de cette idée qu'il n'est pas isolé et qu'au contraire il vit, bon gré, mal gré, dans un état de solidarité de fait. économique et morale, d'interdépendance constante avec tous les autres Etats. Nous voyons heureusement les règles du droit international imprégner de plus en plus la politique des Etats.

Le véritable, le seul obstacle profond à la prévention et à la répression internationales de l'évasion fiscale, c'est l'antagonisme des législations. Si on peut espérer que l'effort de la S. D. N. pour l'uniformisation des règles d'assiette sera couronné de succès, il faut par contre reconnaître que les tentatives d'équivalence des prérogatives du fisc dans les divers Etats, que les tentatives de réglementation uniforme des comptes joints ne sont pas mûres; pour le moment — et sans vouloir préjuger d'un avenir lointain dont il serait criminel de désespérer — elles semblent prématurées.

Telles sont les difficultés auxquelles se heurte l'assistance internationale contre l'évasion fiscale. Le meilleur système évidemment serait de supprimer l'intérêt à l'évasion fiscale par l'égalisation des taux d'impôts et de ces impôts eux-mêmes. Mais les taux sont les rapports entre la richesse nationale et les dépenses publiques de chaque Etat; et richesse comme dépenses sont variables au premier chef. Pareillement, en ce qui concerne les impôts eux-mêmes, les conditions économiques et sociales ne sont nulle part identiques : tel pays aura des richesses principalement mobilières; tel autre moins avancé voit ses richesses s'investir en immeubles; tel pays est industriel; tel autre agricole; tel pays est riche; tel pays est pauvre; et les règles d'imposition s'en ressentent. Même dans l'Etat fédéral suisse, chaque canton a son

propre système fiscal; comment dès lors espérer supprimer les divergences de fiscalité entre les Etats ?

Si nous croyons la péréquation des impôts impossible, par contre, nous conservons le plus grand espoir en l'assistance entre Etats, en ces ententes internationales dont M. CAILLAUX disait qu'elles aboutiront tôt ou tard. La route est dure, montueuse; elle fait des lacets qui font croire parfois que l'on s'éloigne du but. Néanmoins, le développement de la S. D. N., l'attention que le grand organisme de paix consacre aux questions fiscales sont les meilleurs garants d'un avenir réalisateur. Tout effort généreux mérite un acte de foi. Nous voulons croire que, malgré tous les obstacles, on arrivera à la longue à des résultats tangibles et importants; ces résultats seront la récompense la plus méritée des hommes d'Etat et des experts techniques qui consacrent le meilleur de leur activité à la recherche du progrès.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHELEMY

Vu :

Le Président,

WILLIAM OUALID

Vu et permis d'imprimer:

Le recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLETY

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	v
AVANT-PROPOS	1
PREMIERE PARTIE. — DES DIFFÉRENTES CAUSES DE L'EXPORTATION DE CAPITAUX. — Chapitre unique	3
DEUXIEME PARTIE. — DE LA LUTTE CONTRE L'EXPORTATION DES CAPITAUX. — Chapitre premier: <i>La législation</i>	33
Chapitre deux: <i>La jurisprudence</i>	59
Chapitre trois: <i>La critique</i>	81
TROISIEME PARTIE. — DES POSSIBILITÉS DE CONCILIER LA LIBERTÉ D'EXPORTATION AVEC LA RÉPRESSION DE L'ÉVASION FISCALE EN LÉGISLATION INTERNE. — Chapitre premier: <i>Le retour à la liberté de circulation des capitaux</i>	97
Chapitre deux: <i>La répression de l'évasion fiscale</i>	105
Chapitre trois: <i>Le contrôle des avoirs à l'étranger</i>	117
Chapitre quatre: <i>La justification du système proposé</i>	129
QUATRIEME PARTIE. — DE LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE L'ÉVASION FISCALE. — Chapitre premier: <i>Les ententes internationales dans le passé</i>	135
Chapitre deux: <i>La Société des Nations</i>	151
Chapitre trois: <i>L'avenir de la lutte</i>	167
